342
К75

УЧЕБНИК

Конституционное (государственное) право зарубежных стран

Особенная часть

Страны Европы

Издательство БЕК
Москва

КОНСТИТУЦИОННОЕ (ГОСУДАРСТВЕННОЕ) ПРАВО ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

Том 3

Особенная часть

Страны Европы

Учебник
для студентов юридических вузов
и факультетов

Руководитель авторского коллектива
и ответственный редактор
доктор юридических наук, проф. **Б. А. СТРАШУН**

Москва
Издательство БЕК, 1997

ББК 67.8
К 75

Учебник подготовлен кафедрой конституционного (государственного) права зарубежных стран Московской государственной юридической академии

Авторский коллектив:

Алебастрова ИА, канд. юрид. наук, доц. — **I** (совместно с А.М. Осавелюком); **Андреева Г.Н.,** канд. юрид. наук, доц. — **IX; Андреева И.А.,** канд. юрид. наук, доц. — **VII; Маклаков В.В.,** докт. юрид. наук, проф. — **II, III, IV, VI; Новикова С.С.,** канд. юрид. наук — V (совместно с Б.А. Страшуном); **Осавелюк** А.М., канд. юрид. наук, доц. — **I** (совместно с И.А. Алебастровой); **Страшун Б.А.,** докт. юрид. наук, проф. — предисловие, **V** (совместно с С.С. Новиковой), **VIII,** перевод с польского Конституции Республики Польша

Конституционное (государственное) право зарубежных стран.
К 75 Учебник. В 4-х томах. Том 3. Отв. ред. Б.А. Страшун. — М.: Издательство БЕК, 1997. — 764 с.

ISBN 5-85639-211-6
ISBN 3-406-43050-3

Это первый в России учебник по конституционному (государственному) праву зарубежных стран, излагающий основы этой научной дисциплины вне марксистской, социалистической идеологии. В 3-м томе излагаются основы конституционного (государственного) права девяти стран Европы, включая три постсоциалистические. Рассматриваемые страны принадлежат к англо-саксонской и романо-германской правовым системам.

Учебник предназначен для студентов юридических вузов и факультетов. Он может быть использован научными работниками, аспирантами, а также депутатами и работниками представительных, исполнительных, судебных органов.

ISBN 5-85639-211-6
ISBN 3-406-43050-3

© Коллектив авторов, 1997
© Издательство БЕК, 1997

Предисловие

Вы приступаете к изучению Особенной части учебного курса. Предполагается, что Общая часть Вами уже усвоена и Вы имеете более или менее правильное и целостное представление об институтах конституционного (государственного) права, содержании и формах каждого из них, владеете необходимой терминологией.

В предлагаемом томе рассматривается конституционное (государственное) право ряда стран Европы, а в подготавливаемом томе 4 — крупнейших стран мира, расположенных на других континентах. Конечно, при отборе стран мы были в известной мере связаны кругом научных интересов преподавателей кафедры и не в последнюю очередь знанием ими тех или иных иностранных языков. К сожалению, на нашей кафедре нет специалистов, владеющих языками Скандинавских стран, и этот интересный регион Европы пока что не получил отражения в Особенной части учебника. Надеемся, что в следующем издании мы сумеем познакомить Вас с какой-либо из этих стран.

Мы не затрагиваем пока что и стран так называемого ближнего зарубежья, то есть зарубежных стран, входивших ранее в состав бывшего Советского Союза. Их конституционное (государственное) право преподается в МГЮА другой кафедрой — кафедрой конституционного и муниципального права Российской Федерации. Но этот «ведомственный» подход нас, конечно, не оправдывает. Страны эти теперь — зарубежные, и даже не все они входят в Содружество независимых государств, созданное на развалинах СССР. В дальнейшем по мере того, как мы сумеем овладеть соответствующим материалом или привлечь коллег с упомянутой кафедры, которые таким материалом располагают, мы постараемся отразить в учебнике опыт и этих стран, конституционное (государственное) право многих из которых переживает все еще начальный этап своего становления.

При изложении основ конституционного (государственного) права отдельных стран мы обращаем внимание прежде всего на то специфичное, что характерно именно для данной страны. Но иногда в контрольных вопросах и заданиях мы предлагаем выявить эту специфику самому студенту. Такое размышление над материалом способствует лучшему его усвоению.

Материал по каждой стране мы стремились по возможности представлять по единой схеме, ориентируясь на схему Общей части. Но возможность такая существует не всегда. В одних случаях причина отклонений от схемы лежит в специфике конституционного (государственного) права той или иной страны, в других — в доступности (точнее, в недостаточной доступности) относящегося к данной стране материала. Да и разных авторов не всегда можно и не всегда нужно стричь под одну гребенку. Надеемся, что читатель нам простит некоторый структурный разнобой.

В отличие от предыдущих изданий Общей части учебника каждая глава настоящего тома завершается списком литературы (правда, только русскоязычной) по теме, который будет полезен тому, кто захочет расширить свои познания о конституционном (государственном) праве соответствующей страны.

Европа — колыбель демократии. Она дала миру первые примеры демократического государственного устройства общества и первые примеры конституционного строя. Ныне Западная и Центральная Европа показывают образец широкомасштабной региональной экономической и политической интеграции при сохранении все еще суверенной государственности, которому начинают следовать и в других регионах земного шара. Государственный суверенитет перестает быть высшей

ценностью общества, он не исчезает, но отступает перед приоритетными интересами всестороннего развития общества и человеческой личности. Это еще раз подтверждает, что в демократическом обществе не человек существует для государства, а государство для человека. В Европейском союзе развивается европейское право, которое в определенных сферах имеет приоритет перед национальным правом государств — членов Союза. Оно, в свою очередь, сочетает в себе признаки и международного, и национального права. Это объединение европейских государств имеет черты как конфедерации, так и федерации. На нашей кафедре начато изучение европейского конституционного права, и мы надеемся в последующих изданиях настоящего тома ввести специальную главу об этом принципиально новом этапе в развитии мирового конституционализма.

Необходимо оговориться, что из-за скудости поступлений в публичные библиотеки в последние годы у нас нет уверенности в том, что мы смогли в полной мере отследить все изменения в законодательстве представленных в настоящем томе стран. Надеемся, что в дальнейшем сможем исправить допущенные, возможно, отдельные неточности.

И еще одну оговорку необходимо сделать. 25 мая 1997 г., когда рукопись настоящего тома уже находилась в производстве, в Польше состоялся референдум, на котором была одобрена Конституция, принятая Национальным собранием 2 апреля. В референдуме приняли участие из 28 325 тыс. избирателей около 12 140 тыс. (42,86 %). Чуть более 170 тыс. бюллетеней были признаны недействительными из-за того, что подавшие их избиратели либо отметили оба противоположных ответа на вопрос референдума, либо не отметили ни одного. Из числа почти 11 970 тыс. избирателей, чьи голоса признаны действительными, за Конституцию высказались более 6398 тыс. (56,8 *%),* против — более 5571 тыс. (43,2 *%).* Однако в течение 60 дней возможно опротестование результатов референдума в Верховном суде. Если протесты не будут заявлены или Верховный суд отклонит заявленные протесты, Конституция будет подписана Президентом республики и после официального опубликования вступит в силу. Мы надеемся, что так и будет, и поэтому помещаем в приложении к настоящему тому перевод новой польской Конституции. Работая над посвященной польскому конституционному праву главой VII этого тома, студенту придется самостоятельно корректировать содержащуюся там информацию, опираясь на этот перевод. Конечно, это осложнит работу, но будет тем не менее полезно, ибо придется самостоятельно думать и анализировать материал. Если итоги референдума все же будут признаны недействительными и Конституция будет отклонена, материал главы VII полностью останется в силе. Перевод Конституции и в этом случае не окажется бесполезным, ибо даст представление интересующемуся читателю о современном уровне польской конституционно-правовой мысли.

Новая Конституция разрабатывается и в Венгрии. Возможно, что в 4-м томе придется поместить новый текст главы VIII либо же в зависимости от времени принятия Конституции ограничиться помещением только ее перевода.

От имени авторского коллектива приношу искреннюю благодарность за дружескую помощь, оказанную при подготовке настоящего учебника, судье Конституционного суда Венгрии профессору Анталу Адаму, судье Конституционного трибунала Польши профессору Войчеху Соколевичу, советнику Конституционного суда России профессору Владимиру Кряжкову, а также проживающей и работающей в Болгарии нашей соотечественнице и коллеге Ирине Симеоновой.

Мы ожидаем откликов и на этот том и будем благодарны за любые замечания и пожелания, которые позволили бы улучшить учебник как с содержательной, так и с методической стороны.

Проф. Б.А. Страшун.

Июнь 1997 года.

ГЛАВА I. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ВЕЛИКОБРИТАНИИ

§ 1. Британская конституция

1. Общая характеристика

Британский конституционализм представляет собой своеобразное явление правовой действительности. Древние и крепкие корни парламентаризма, правовая система, характеризующаяся исключительной ролью судов, монархическая форма правления, функционирующая в демократической

системе власти, — все это делает фактическую и юридическую конституцию Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии (далее для краткости — Великобритания, хотя ни географически, ни юридически эти понятия не совпадают) уникальной и чрезвычайно интересной для исследования.

Парадоксальным, на первый взгляд, кажется то обстоятельство, что, являясь родиной конституционализма, страна по сей день в отличие от большинства других государств не имеет в качестве основного, высшего закона единого писаного нормативного правового акта. Однако 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 столь прочный и надежный фундамент в виде общего права, высокой правовой культуры и известного английского консерватизма, что в этой стране до сих пор просто не возникало необходимости в укреплении каркаса отношений между человеком, обществом и государством путем принятия единого законодательного акта с повышенной юридической силой. Уместно, наверное, заметить, что конституция Великобритании вполне подтверждает общепринятое мнение о ней как о стране традиций.

Особенности британской конституции выражаются прежде всего в специфике ее формы. Большинство специалистов конституционного права характеризует эту конституцию как *неписаную.* Некоторые авторы считают ее форму *смешанной* с учетом того, что конституция включает как писаные, так и неписаные источники. При этом британская доктрина относит к писаным только акты Парламента — статуты (statutes). Судебные же прецеденты и доктринальные источники британские ученые считают столь же неписаной частью права, как и обычаи*. В отечественной же литературе выражалось мнение, что писаную часть британской конституции составляют не только источники статутного права, но также судебные прецеденты, ибо решения судов фиксируются на бумаге, равно как и доктрины ученых**.

* См.: *James Ph. S.* Introduction to English Law. 9th ed. L.: Buttersworths, 1977, p. 7.

** См.: *Маклаков В.В.* Конституция Великобритании (вступительная статья). В кн.: Конституции зарубежных государств. Соединенные Штаты Америки, Великобритания, Франция, Германия, Италия, Япония, Канада. М.: БЕК, 1996. с. 57.

Конституция Великобритании охватывает практически необозримое число источников, которые образуют четыре группы: 1) статуты; 2) судебные прецеденты; 3) конституционные обычаи (конституционное соглашение); 4) доктрины.

Соотношение писаной и неписаной частей британской конституции было неодинаково в различные исторические периоды: первоначально именно судебные прецеденты и конституционные соглашения составляли ее основу и предопределяли своеобразие ее формы. В XX в. возросло число статутов, многие неписаные нормы заменяются писаными. Однако и по сей день статутное регулирование конституционных отношений не имеет всестороннего, систематизированного и детализированного характера. Так, должность Премьер-министра в писаном конституционном праве установлена лишь косвенно — она упомянута в одном из статутов (в Акте о министрах Короны 1937 г.) в связи с определением жалованья министров. Тщетно было бы искать в этом и других статутах целостный правовой статус Премьер-министра, министров, нормы, регулирующие отношения между ними, и т.п. Здесь господствует обычай.

По порядку своего изменения британская конституция является, естественно, *гибкой.* Однако в сочетании с известным политическим и правовым консерватизмом общественного сознания эта формальная гибкость не подрывает стабильности конституции и позволяет, с одной стороны, обеспечивать преемственность государственного управления, а с другой — приспосабливать существующие конституционные нормы и институты к изменяющимся условиям действительности.

Трудности изучения британской конституции связаны не только со спецификой ее формы, но и с тем, что в Великобритании в отличие от других стран нет единого официального органа для опубликования законов. Их тексты можно найти в серии «Statutes», в сборниках судебных решений «Law Reports», а также в периодически издаваемых сборниках «Great Britain. Laws and Statutes. The Public General Acts and General Synod Measures...», представляющих собой как бы свод законов. Самые важные статуты публикуются отдельными брошюрами. Наиболее авторитетными сборниками судебных решений являются «All England Law Reports» и «Weekly Law Reports».

2. Статутное право

Некоторые авторы именуют его статутарным. Эту часть конституции, согласно англосаксонской доктрине, образуют только *статуты,* т.е. акты, принятые в установленном порядке в идентичной редакции обеими палатами и санкционированные монархом. Например, в юридическом словаре Блэка статутарное право определяется как главная часть права, создаваемая законодательными органами в противоположность обычному и прецедентному праву, а также актам, принимаемым административными органами*. В отечественной же литературе понятие статутного права иногда толкуется расширительно: к данному виду источников права некоторые авторы относят не только собственно статуты, но и важнейший акт предпарламентского периода развития Англии — Великую хартию вольностей 1215 г., безусловно имеющую конституционное значение, более того — это документ, с которого, видимо, можно начинать отсчет развития конституционализма в данной стране**, а также акты делегированного законодательства***.

* См.: Black's Law Dictionary with Pronunciations. 6th ed. L.: Publisher's editorial staff. St. Paul, West publ. co., 1990, p. 1412.

** В настоящее время, однако, имеет значение не буквальное содержание этого документа феодальной эпохи (да и других, более поздних документов), а его расширительное толкование юристами, позволяющее, в частности, вывести такое правило, как недопустимость наказания без судебного разбирательства.

*** См.: *Шаповал В.Н.* Британская конституция. Киев: Лыбидь, 1991, с. 32.

В британской литературе и практике нет единых критериев, на основе которых тот или иной статут можно было бы отнести к числу конституционных. Такие критерии не выработаны, так как все статуты Великобритании имеют равную юридическую силу, подлежат единому порядку принятия, изменения и отмены. Это вытекает из принципа парламентского верховенства, согласно которому статут может быть принят только Парламентом и все статуты имеют равный статус.

Тем не менее далеко не все статуты признаются частью конституции, а лишь сравнительно небольшая их часть. К числу наиболее важных актов Парламента, рассматриваемых как чисто конституционные, принято относить статуты, регулирующие:

правовое положение человека — личный статус (упомянутая Великая хартия вольностей 1215 г., Хабеас корпус акт 1679 г.; Билль о правах 1689 г. и другие, значение которых, правда, в основном уже принадлежит истории, поскольку они заменены позднейшими актами уголовного и процессуального законодательства);

избирательное право (Акты о народном представительстве 1949, 1969, 1974, 1983 гг. и другие);

структуру, полномочия и взаимоотношения палат Парламент та (Акты о Парламенте 1911 и 1949 гг., Акт о пэрах 1963 г., Акт о Палате общин 1978 г.);

статус монарха (Акт о престолонаследии 1701 г.);

организацию территории и местное самоуправление (Акты о местном управлении 1972, 1980, 1985, 1988, 1994 гг., Акт об унии с Шотландией 1706 г. и другие).

Таких актов в настоящее время насчитывается более 40. Кроме того, конституционные нормы содержатся и в статутах, регламентирующих конституционные отношения наряду с другими группами общественных отношений, образующими предмет иных отраслей права. Так, в Актах о министрах Короны 1937, 1964 и 1975 гг. помимо конституционно-правовых норм имеются административно-правовые.

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

3. Прецедентное право

(case law).

Это совокупность судебных решений по конституционным вопросам, обязательных для судов при рассмотрении в будущем аналогичных дел.

В системе прецедентного права принято выделять *общее право* (common law) и *право справедливости* (law of equity). Общее право было, как известно, создано в начале XIV в. разъездными королевскими судьями, составлявшими альтернативу местному, каноническому, городскому и феодальному (суды баронов) правосудию. Встречаясь и обмениваясь информацией в Лондоне, они постепенно выработали единообразные для всей страны подходы к решению аналогичных дел. Выработанная разъездными королевскими судьями система норм и стала именоваться общим (т.е.

единым для всей страны) правом. При рассмотрении дел судьи стремились следовать ранее вынесенным судебным решениям.

Вместе с тем монарх всегда сохранял за собой право смягчения наиболее суровых судебных решений, ссылаясь при этом не на конкретные прецеденты, а на общие принципы права. Данное правомочие осуществлялось монархом через лорда-канцлера. Постепенно Суд лорда-канцлера стал восполнять пробелы общего права. С учетом того, что решения Суда лорда-канцлера выносились, исходя не из сложившихся материальных норм, а основывались на понятиях добра, гуманизма, тем более, что первые канцлеры были одновременно епископами, данную систему прецедентов стали именовать в отличие от общего права правом справедливости. Тем самым сложились две параллельные системы прецедентного права, различающиеся не только материальными, но и процессуальными нормами. Со временем это чрезвычайно усложнило процедуру применения правовых норм. Поэтому судебная реформа 1873 г. (новый Акт о судоустройстве) фактически объединила общее право и право справедливости, слив канцлерские суды с судами общего права.

Обязательные прецеденты создаются не любыми судебными органами, а только так называемыми высшими судами — Верховным судом и Палатой лордов. Что касается последней, то до 1966 г. она была строго связана своими прецедентными решениями, а ныне считается, что в интересах правосудия Палата лордов может отходить от созданных ею ранее прецедентов. Практика свидетельствует о достаточно умеренном использовании этого нововведения.

Сфера действия конституционно-правовых судебных прецедентов достаточно ограничена. В настоящее время они в основном регулируют отношения, связанные с привилегиями Короны. Исторически же прецедентному праву принадлежит весьма значительная роль в формировании британской конституции. Однако со временем положения прецедентного права становятся содержанием статутов.

4. Обычное право

В сфере британского конституционного права обычное право играет большую роль, нежели судебные прецеденты. Конституционные обычаи, именуемые также *соглашениями,* регулируют весьма важные вопросы государственной жизни*. Например, согласно обычаю монарх не может не подписать акта, принятого обеими палатами Парламента. Британские юристы в связи с этим шутят, что Король будет вынужден подписать акт Парламента даже в том случае, если этим актом будет предусмотрена его собственная смертная казнь. Конституционными соглашениями регулируются такие положения, как формирование Правительства лидером партии, победившей на парламентских выборах, коллективная и индивидуальная ответственность министров, процедуры созыва палат Парламента и роспуска Палаты общин, осуществление Короной властных полномочий только с согласия Кабинета, равно как и само существование последнего.

* Несмотря на это, некоторые ученые не признают обычаи источниками права, утверждая, что это сфера конституционной морали. См.: *Дайси А.В.* Основы государственного права Англии. М.: Тип. изд-ва И.Д. Сытина, 1907, с. 28.

Конституционные соглашения — весьма своеобразный источник британского конституционного права. С одной стороны, они действуют как важное звено правовой системы, без которого последняя не сможет функционировать, с другой — обычаи не признаются судами, т. е. нарушение конституционных соглашений не влечет юридической ответственности. Однако их несоблюдение в стране с высоким уровнем политической и правовой культуры может привести к серьезным политическим последствиям для лиц, допустивших нарушение.

5. Доктрины

Это также специфический элемент британской конституции, представляющий собой опубликованные мнения именитых ученых по вопросам конституционного права. К числу доктринальных источников английской конституции относят, например, «Трактат о законах Англии» Брэктона (1250 г.); «Комментарии законов Англии» Блэкстона (1565 г.); книгу «Английская конституция» Беджгота (1865 г.) и т.д. Суды обращаются к доктринальным источникам в случаях, когда в праве имеется пробел из-за отсутствия статута, судебного прецедента или обычая, регулирующих определенные отношения. Так, в 1920 г. Палата лордов определила королевскую прерогативу,

сославшись на мнение выдающегося английского конституционалиста конца XIX — начала XX вв. А. В. Дайси. В последнее время использование доктринальных источников судами заметно активизировалось. Судебные решения в обоснование той или иной позиции нередко содержат ссылки даже на газетные публикации.

В связи с рассмотренной проблемой множественности источников британской конституции читателю следует обратить внимание на различие терминов «statute» и «law». И тот и другой на русский язык часто переводятся как «закон». И это правильно, хотя последнее понятие имеет еще и значение «право». Но при этом в обоих значениях термин «law» включает как акты парламента (statutes), так и прецеденты, обычаи и доктрины или их нормы соответственно. Другими словами, law — это закон с точки зрения его понимания англосаксонской доктриной, а statute — это то, что именуется законом в рамках континентальной правовой системы и лишь разновидность, хотя и важнейшая, законов в англосаксонской системе.

6. Особенности источников конституционного права в Шотландии и Северной Ирландии

Заканчивая рассмотрение проблемы источников британской конституции, следует обратить внимание на то, что их круг в различных частях страны неодинаков, так как правовые системы Англии и Уэльса, Шотландии, Северной Ирландии функционируют относительно обособленно и отличаются друг от друга. В Шотландии и Северной Ирландии действуют только те статуты, которые либо содержат указание о том, что они распространяются на их территорию (что для Северной Ирландии используется чрезвычайно редко), либо приняты специально для данных частей страны (вариант, типичный для Северной Ирландии). В Шотландии сохранили свое действие и многие акты, принятые до 1707 г. ее парламентом; в Северной Ирландии — акты ирландского парламента, принятые до 1921 г., а также акты парламента Северной Ирландии — Стормонта, учрежденного в 1920 г. и распущенного в 1972 г. Круг судебных прецедентов в Шотландии и Северной Ирландии включает, в частности, и решения их высших судов, вынесенные до присоединения к Англии. С другой стороны, в Шотландии не действуют многие судебные прецеденты, имеющие силу в иных частях страны. Соответственно шотландские прецеденты за пределами Шотландии имеют в Соединенном Королевстве силу «убеждающего», а не «обязывающего» прецедента.

§ 2. Конституционно-правовой статус человека и гражданина

1. Гражданство

Этот институт урегулирован Актом о британском гражданстве (British Nationality Akt) 1981 г. Для обозначения гражданства названный закон использует два термина — «nationality» и «citizenship». Первый из них является более широким, обобщающим, характеризующим правовую связь лица не только с Великобританией, но с Содружеством в целом. Как видно, именно он употреблен в названии закона. Понятие же «citizenship» означает устойчивую правовую связь физического лица непосредственно с Соединенным Королевством.

Среди лиц, относящихся к последней категории (british citizens) закон выделяет: граждан Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, граждан британских зависимых территорий и заморских (oversea) британских граждан*.

* В некоторых русских переводах данная категория граждан именуется британскими гражданами, постоянно проживающими за границей. См.: Законодательные акты о гражданстве. В 4-х томах. Т. I. Страны Европы. М.: Терра, 1993, с. 98.

Следует отметить, что прежний Акт о британском гражданстве 1964 г. граждан всех трех названных разновидностей объединял общим понятием — граждане Соединенного Королевства и колоний.

Наиболее тесную правовую связь с Великобританией имеют лица, принадлежащие к первой из перечисленных групп. Это *граждане Соединенного Королевства.* Только они обладают всем комплексом прав и свобод, признаваемых в данном государстве. Главным образом это касается права свободного въезда в страну и выезда из нее (т.е. недопустима депортация), а также пассивного избирательного права.

Среди способов приобретения гражданства Соединенного Королевства упомянутый акт

выделяет две основные разновидности: приобретение гражданства при своем вступлении в силу и приобретение гражданства после этого.

По первому из названных способов (в отечественной литературе он традиционно именуется *признанием гражданства)* гражданами Великобритании признаются лица, которые непосредственно перед вступлением в силу Акта 1981 г. являлись гражданами Соединенного Королевства и колоний и при этом имели право на проживание в Соединенном Королевстве в соответствии с Иммиграционным актом 1971 г. (например, если сам гражданин, его отец или дед родились на территории Великобритании — за некоторыми исключениями для лиц, получивших гражданство в порядке регистрации).

Приобрести британское гражданство после вступления в силу Акта 1981 г. возможно несколькими способами: по рождению, по происхождению, в результате усыновления, в порядке регистрации и посредством натурализации.

Приобретение британского гражданства по *рождению* распространяется только на лиц, родившихся на территории Соединенного Королевства*, при условии, что на момент рождения соответствующего лица хотя бы один из его родителей являлся британским гражданином или постоянно проживал в Соединенном Королевстве. Кроме того, британским гражданином по рождению считается ребенок, найденный покинутым на территории Соединенного Королевства.

* Актом о британском гражданстве 1981 г. Соединенное Королевство рассматривается как охватывающее не только Великобританию и Северную Ирландию, но и острова пролива Ла-Манш и остров Мэн.

Лицо, родившееся за пределами Соединенного Королевства, статус гражданина по рождению приобрести не может. При наличии определенных условий оно становится гражданином *по происхождению.* К таким условиям относятся наличие хотя бы у одного родителя данного лица британского гражданства, но не по происхождению (очевидно, законодатель исходит из того, что духовная связь с родиной и патриотические чувства лиц, родившихся за границей от родителей, которые тоже родились за границей, ослаблены). Исключение составляют случаи, когда родитель — гражданин по происхождению — состоит на королевской службе либо на службе в учреждениях Содружества: дети таких граждан по происхождению тоже могут стать гражданами по происхождению.

Таким образом, статус британских граждан по происхождению не отличается от статуса граждан по рождению, но их дети, рожденные за пределами Соединенного Королевства, будут иметь неодинаковые возможности приобретения британского гражданства.

Если британским гражданином *усыновляется* несовершеннолетний ребенок, не являющийся британским гражданином, последний приобретает британское гражданство с вынесением решения об усыновлении любым судом Соединенного Королевства.

В порядке *регистрации* (облегченная процедура приема в британское гражданство, не предусматривающая столь жестких цензов, как натурализация) гражданство может быть приобретено:

несовершеннолетними лицами, родившимися на территории Соединенного Королевства, но не ставшими британскими гражданами по рождению из-за отсутствия прочих необходимых для этого условий, — по достижении ими 10 лет, если в течение каждого года из первых 10 лет жизни лицо отсутствовало в Соединенном Королевстве не более 90 дней;

несовершеннолетними лицами, родившимися вне Соединенного Королевства, если их родителями подано заявление о регистрации детей в качестве британских граждан в течение 12 месяцев с момента рождения и при этом хотя бы один из родителей являлся в момент рождения британским гражданином по происхождению, а отец и мать соответствующего родителя (т. е. дед и бабка ребенка) были в момент рождения ребенка британскими гражданами, но не по происхождению, и если в течение трех лет непосредственно перед рождением ребенка один из его родителей находился в Соединенном Королевстве при допустимости отсутствия в этот период не более 270 дней;

несовершеннолетними лицами, родившимися вне Соединенного Королевства, в любое время до наступления совершеннолетия, если на момент рождения ребенка хотя бы один из его родителей являлся гражданином Великобритании по происхождению и при этом сам ребенок и оба его родителя находились в Соединенном Королевстве в течение трех лет перед подачей заявления при допустимости отсутствия не более 270 дней в рамках этого периода;

совершеннолетними лицами, являющимися гражданами британских зависимых территорий; заморскими британскими гражданами; британскими подданными; лицами, находящимися под британской защитой при соблюдении ряда требований. К их числу относятся постоянное проживание в

Соединенном Королевстве в течение пяти лет непосредственно перед подачей заявления (при возможности отлучек не более 450 дней за этот период), отсутствие в стране не более 90 дней за последние 12 месяцев перед обращением и недопущение нарушений иммиграционного законодательства в течение пяти лет перед обращением. Альтернативным требованием по отношению к двум первым условиям выступает нахождение на королевской службе.

Для приобретения британского гражданства путем *натурализации* необходимо выполнение тех же условий, что для регистрации последней из перечисленных категорий, совершеннолетие заинтересованного лица, а также наличие на территории Соединенного Королевства постоянного места жительства или поступление на королевскую службу, «хороший характер», владение английским, валлийским или шотландским языком.

Прекращение гражданства регулируется законом с учетом общемировой тенденции к гуманизации данного института. Есть два способа прекращения гражданства: отказ от гражданства и лишение гражданства.

Отказ от гражданства оформляется путем регистрации государственным секретарем (т.е. министром) внутренних дел соответствующего заявления лица. Лицо должно быть совершеннолетним и дееспособным и в результате удовлетворения заявления не должно стать апатридом. Если в течение шести месяцев после регистрации заявления лицо не приобрело другого гражданства, регистрация аннулируется и лицо остается гражданином Соединенного Королевства.

Лишить гражданства можно только лицо, которое его приобрело в результате регистрации или натурализации, и только в течение первых пяти лет состояния в гражданстве. Не допускается лишение гражданства, если в результате лицо станет апатридом. Основаниями для лишения гражданства служат:

приобретение гражданства обманным путем;

проявление словом или делом нелояльности или недовольства по отношению к Ее Величеству;

незаконная торговля или связь с врагами во время войны, в которой участвует Соединенное Королевство;

вступление в законную силу приговора суда любого иностранного государства, осуждающего лицо к лишению свободы на срок не менее 12 лет.

Как видно, статус британских граждан, получивших гражданство различными способами, не является одинаковым. Граждане по рождению и усыновленные имеют наиболее высокий статус. Граждане по происхождению сами не подвергаются никаким правовым ограничениям, однако более сложной является процедура приобретения британского гражданства их детьми, а в определенных случаях даже внуками, родившимися за границей. Наконец, лица, получившие британское гражданство в порядке регистрации или натурализации, в отличие от прочих граждан Великобритании могут быть при наличии определенных законом условий лишены гражданства.

Вопросы британского гражданства отнесены к ведению государственного секретаря внутренних дел. На островных и зависимых территориях они могут быть делегированы соответственно лейтенант-губернаторам и губернаторам.

Второй категорией «citizenship» является *гражданство британских зависимых территорий* — устойчивая правовая связь лица с соответствующим территориальным образованием. Правила приобретения и прекращения гражданства зависимых территорий во многом аналогичны нормам, касающимся британского гражданства. Статус граждан британских зависимых территорий, как видно из ранее изложенного, характеризуется возможностью упрощенной процедуры приобретения британского гражданства (в порядке регистрации, а не натурализации).

Институт гражданства зависимых территорий регулируется не только Актом о британском гражданстве 1981 г., но и актами о гражданстве, принимаемыми парламентом Великобритании для каждой территории отдельно (например. Акт о британском гражданстве для Фолклендских островов 1983 г.).

Заморские британские граждане — это лица, которые непосредственно перед вступлением в силу Акта о британском гражданстве 1981 г. состояли гражданами Соединенного Королевства и колоний, но в соответствии с действующим актом не стали ни британскими гражданами, ни гражданами британских зависимых территорий. Речь идет о лицах, родившихся за пределами Соединенного Королевства и зависимых территорий от британских граждан, но не удовлетворяющих требованиям, необходимым для приобретения соответствующего гражданства по происхождению либо в порядке регистрации (в связи с ужесточением таких требований).

В качестве способов приобретения заморского гражданства Акт 1981 г. предусматривает

регистрацию в период несовершеннолетия, а также вступление иностранок в брак с заморским британским гражданином. Значение статуса заморских граждан состоит в получении ими права на приобретение британского гражданства путем регистрации.

Вторым термином, (помимо «citizenship»), используемым Актом 1981 г. для обозначения гражданства, является, как уже указывалось, понятие «nationality». Оно не только поглощает все разновидности британского «citizenship», но и включает еще три категории — гражданство Содружества, подданство и «зарубежное» (по отношению к Содружеству в целом) гражданство.

Гражданами Содружества являются граждане Соединенного Королевства, граждане британских зависимых территорий, британские «зарубежные» граждане (citizens) и граждане государств, являющихся членами Содружества, а также граждане их зависимых территорий.

Значение института гражданства Содружества состоит в том, что на территории Соединенного Королевства в соответствии с Актом о народном представительстве 1983 г. все граждане Содружества обладают активным избирательным правом. Кроме того, в определенных иммиграционным законодательством случаях граждане Содружества имеют право свободного въезда на территорию Великобритании, а условия их депортации из страны являются более сложными, чем в отношении других лиц.

Те из граждан Содружества, которые не относятся ни к одной категории «citizens», имеют статус британских *подданных.* Такой же статус могут приобрести женщины по заключении брака с некоторыми категориями британских подданных. Кроме того, британскими подданными могут стать граждане Ирландской Республики в силу нахождения на королевской службе или наличия фактических связей с Соединенным Королевством либо британской зависимой территорией по происхождению, проживанию и т.п. (при возможном сохранении гражданства Ирландии). Британские подданные, как отмечалось, могут приобретать британское гражданство в порядке регистрации.

Кроме того, «заморскими» гражданами (но «nationals», а не «citizens») становятся лица (по их желанию, т.е. фактически в порядке оптации), являвшиеся гражданами зависимых территорий, после прекращения британской опеки над ними. Например, Акт о Гонконге 1985 г. предоставляет его гражданам право приобрести статус «заморских» британских граждан после его перехода под суверенитет Китая в 1997 г. с установлением для них льготного режима въезда на постоянное место жительства в Соединенное Королевство.

Особым статусом на территории Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии обладают *граждане Ирландской Республики.* Им предоставлено активное избирательное право на любых выборах (естественно, при условии удовлетворения избирательным цензам).

В соответствии с Актом о британском гражданстве 1981 г. монарх может объявить любую категорию лиц, связанных с территорией, которая непосредственно перед вступлением в силу данного закона являлась заморской территорией Великобритании, *лицами под британской защитой.* Данный институт был введен Актом о британском гражданстве 1948 г. Первоначально его предназначением была защита прав коренного населения колоний. В настоящее время институт британской защиты может быть использован для охраны прав человека в странах, вышедших из-под опеки Великобритании. На лиц, находящихся под британской защитой, распространяется национальный правовой режим Соединенного Королевства, в том числе предоставление защиты и покровительства правовыми и дипломатическими средствами. Кроме того, у них появляется возможность приобретения британского гражданства в порядке регистрации.

Согласно Акту 1981 г., лица, которые не являются гражданами Содружества, «зарубежными» гражданами, гражданами Ирландской Республики, не находятся под британской защитой, считаются *иностранцами.*

Однако следует отметить, что в Великобритании признается еще одна категория гражданства, не упомянутая в Акте 1981 г. Это *гражданство Европейского союза.* Данный институт учрежден в соответствии с Договором об образовании Европейского союза, заключенным в 1992 г. в Маахстрихте и ратифицированным Великобританией в конце 1993 г.

Гражданами ЕС являются граждане всех стран-членов (их 15). Лица, имеющие гражданство ЕС, приравниваются к британским гражданам в вопросах въезда в страну, а также активного и пассивного избирательного права по выборам в органы местного самоуправления.

2. Режим иностранцев

Институт гражданства — главный фактор, определяющий содержание иммиграционного законодательства, поскольку именно от наличия британского гражданства зависит право лица на свободный въезд в Соединенное Королевство и возможность принудительного выдворения из страны.

Следует отметить, что основной тенденцией иммиграционной политики Великобритании в текущем столетии является ее постоянное ужесточение. Это нашло отражение в законодательстве. Так, основной действующий в данной области документ — Иммиграционный акт 1971 г. — в первоначальной редакции предоставлял право свободного въезда на территорию Соединенного Королевства не только британским гражданам, но и гражданам колоний, родившимся в Великобритании, либо дед или отец которых родились там, а также гражданам Содружества при наличии пятилетнего срока законного проживания в стране и постоянного места жительства.

Акт о британском гражданстве 1981 г. внес в Иммиграционный акт изменения, согласно которым право свободного въезда в Великобританию сохранилось только у британских граждан и тех граждан Содружества, которые обладали таким правом на момент вступления в силу Акта 1981 г. Все остальные лица могут находиться на территории страны только с разрешения государственного секретаря внутренних дел. Такое разрешение может быть дано как на определенный, так и на неограниченный период. В разрешении могут оговариваться место пребывания, вид и место работы, а также содержаться требование регистрации в полиции. В 1995 г. специальная парламентская комиссия предложила считать правонарушением прием на работу лица, не являющегося британским гражданином и не имеющего разрешения работать на территории Соединенного Королевства.

Лицо, не являющееся британским гражданином, может быть депортировано из страны, если нарушило условия разрешения на въезд, или если государственный секретарь внутренних дел счел, что такая депортация послужит «общественному благу» (public good), или если имеется решение о депортации кого-либо из членов его семьи. Кроме того, может быть депортировано лицо, не являющееся британским гражданином и совершившее после достижения 17 лет преступление, за которое полагается тюремное заключение. Более сложными являются условия депортации в отношении граждан Содружества и Ирландской Республики, которые на законном основании в течение не менее пяти лет постоянно проживают на территории Соединенного Королевства.

С сентября 1995 г. в соответствии с Шенгенскими соглашениями стран — членов ЕС Великобритания открыла границы для свободного въезда и выезда граждан ЕС. Однако в соответствии с решением Высокого суда, принятым в октябре 1995 г., никакой помощи в приобретении жилья бездомным гражданам ЕС, работающим в Великобритании, местные власти оказывать не обязаны.

3. Личные права и свободы

В отличие от большинства государств права, свободы и обязанности человека и гражданина в Великобритании не разделяются на конституционные (основные, общие) и отраслевые, имеющие специализированный характер (трудовые, земельные и проч.). Это обусловлено рассмотренной выше спецификой формы британской конституции. Содержание прав и свобод к тому же нередко определяется не законом, а обычаями. Основополагающим из них является правило, согласно которому можно делать все, что прямо не запрещено законом. «Гражданин может пойти или поехать, куда он захочет, при условии, что он не нарушает запретов и велений уголовного права или прав других лиц»*.

* *Уэйд Э.К.С.* и *Филлипс Д.Г.* Конституционное право. М.: ИЛ, 1950, с. 410.

Такой подход обусловливает преобладание *негативного* способа формулирования прав и свобод человека в статутном регулировании. По выражению А.В. Дайси, классика британского конституционализма, права и свободы частных лиц являются не следствием, а источником законов. Поэтому при использовании позитивной регламентации прав и свобод сама собой является мысль, что право может быть приостановлено или совсем отнято с такой же легкостью, как оно было провозглашено. Для этого достаточно всего лишь изменить текст закона. Британская же доктрина такую возможность отвергает: права и свободы имеют естественный характер, они не зависят от провозглашения их в законе. Именно поэтому англичане всегда «обращали гораздо больше внимания на приискание средств, которыми можно заставить признавать права частных лиц, ... чем на провозглашение прав человека»*.

* *Дайси А.В.* Указ соч., с. 223.

В содержательном плане развитие прав и свобод в Великобритании вполне укладывается в русло тех общих тенденций, которые действуют повсеместно в мире. Более того, именно здесь некоторые из них были заложены. Действительно, Великая хартия вольностей, Билль о правах, Хабеас корпус акт и ряд других стали первыми правовыми актами, обеспечивающими гражданские и политические права и свободы человека и дали мощный импульс развитию этого института как существенного элемента современной цивилизации.

В период, последовавший за Второй мировой войной, был принят ряд статутов, направленных на дальнейшее утверждение гуманистических и либеральных ценностей, а также на усиление социального характера государства. В отличие от прежней традиции английского права стали признаваться не только индивидуальные, но и коллективные права.

В качестве наиболее значимых личных прав физических лиц доктрина признает *право на жизнь, свободу и личную неприкосновенность, равноправие и отсутствие дискриминации, а также свободу передвижения.* Право на жизнь гарантируется прежде всего отменой смертной казни: в 1965 г. — временно, а в 1969 г. — постоянно (хотя формально продолжают действовать статуты, предусматривающие смертную казнь за государственную измену, пиратство и поджог королевских доков, смертные приговоры по таким делам уже несколько десятилетий не выносятся). Право на свободу и личную неприкосновенность заключается в том, что «никто не может быть арестован, посажен в тюрьму, подвергнут физическому стеснению, если такой образ действия не имеет законного оправдания»*. Последнее же имеет место только в двух случаях: как мера пресечения при наличии обвинения в совершении лицом преступления и необходимости предания его суду, а также если преступление лица доказано судом и это лицо должно понести наказание. Право на свободу гарантируется актами уголовно-процессуального законодательства, принятыми на основе Хабеас корпус акта и Билля о правах.

* *Дайси А.В.* Указ соч., с. 232.

Однако законодательство Великобритании направлено не только на гарантированность личных прав и свобод физических лиц. Оно содержит и определенные, по мнению законодателя — необходимые, их *ограничения.*

Так, свобода передвижения внутри страны в соответствии с Актом об общественном порядке 1986 г. может быть ограничена в отношении определенного лица органами полиции, если у них имеются достаточные основания полагать, что данная свобода используется соответствующим лицом в целях совершения преступления.

В связи с обострением обстановки в Северной Ирландии (Ольстере) в этой части страны с 1973 г. действует Акт о чрезвычайном положении, предоставляющий чрезвычайные полномочия силам безопасности. Акт носит временный характер, нуждаясь в периодической пролонгации Парламентом. Очередное продление его действия состоялось в конце 1995 г. после того, как летом террористическая организация Ирландская республиканская армия объявила об отказе от соблюдения прекращения огня, действовавшего в Ольстере с 31 августа 1994 г. в соответствии с межправительственным англо-ирландским договором, и провела серию террористических акций. Актом данная организация запрещена.

Североирландским фактором, а также всплеском терроризма в стране обусловлено и принятие, начиная с 1974 г., ряда законов о предупреждении терроризма, ограничивающих личные права. В настоящее время действует Акт о предупреждении терроризма 1989 г. Он определяет терроризм как применение силы для достижения политических целей и ограничивает права лиц, подозреваемых в нем, в сфере уголовного преследования. Такие лица могут быть задержаны на 48 часов без судебной проверки оснований для задержания, а с согласия государственного секретаря внутренних дел — еще на пять суток.

Акт о чрезвычайном положении допускает в отношении лиц, подозреваемых в принадлежности к запрещенным организациям либо в террористической деятельности, превентивный арест на срок до одного года, а в некоторых случаях — издание приказа о высылке из Северной Ирландии либо о запрете въезда на ее территорию или на территорию Соединенного Королевства сроком до трех лет. Лица, обвиняемые в терроризме, не могут требовать суда присяжных и ограничены в использовании права на защиту.

4. Политические права и свободы

Важнейшими политическими правами граждан являются *свобода слова, ассоциаций, собраний* (а также *избирательное право,* содержание которого будет рассмотрено особо).

Свобода слова — многоаспектное понятие, включающее, по мнению английской исследовательницы Хилари Барнет, свободу выражения любых мнений, в том числе публично, свободу прессы, свободу творчества в любой форме*.

* См.: *Barnett H.* Constitutional and Administrative Law. L.: Cavendish Publishing Ltd., 1995, p. 605.

Регулируя свободу слова, законодательство не выходит за рамки негативного подхода к формулированию этой свободы, устанавливая ограничения, за пределами которых данная свобода является абсолютной. К таким ограничениям относится недопустимость клеветы, подстрекательства к мятежу, пропаганды расовой ненависти, непристойных выражений и порнографии, богохульства, неуважения к суду, нарушения тайны частной жизни.

Свобода ассоциаций означает право образовывать любые объединения и вступать в них, исключая военизированные и фашистские объединения, а также допускающие для достижения своих целей насильственные методы. Некоторые объединения запрещены законодательством особо. Например, Актом о предупреждении терроризма 1989 г. запрещены Ирландская республиканская армия и Ирландская национальная освободительная армия. Членство в данных организациях, равно как и финансовая и иная их поддержка, рассматриваются как преступление.

Свобода ассамблей, т.е. собраний, митингов, шествий, демонстраций также не подвергается позитивному регулированию и осуществляется в той мере, в какой она специально не ограничена законом. Такие ограничения установлены Актами об общественном порядке 1936, 1986 и 1994 гг. Например, в соответствии с Актом 1994 г. проведение собрания должно быть согласовано с владельцем земельного участка, на территории которого оно проводится. Для проведения собрания на Трафальгарской площади или в Гайд-парке требуется разрешение государственного секретаря по делам охраны окружающей среды.

Существует и ряд ограничений проведения публичных митингов, например требование их мирного характера, а также недопустимость воспрепятствования деятельности полиции и нормальному дорожному движению.

Таким образом, ряд принятых в 80-е — 90-е г.г. актов несколько ограничил гражданские и политические права физических лиц с целью обеспечения общественной и личной безопасности.

5. Экономические, социальные и культурные права и свободы

Эта группа прав значительно расширена после Второй мировой войны. Введены такие социальные институты, как страхование от безработицы, бесплатное школьное образование, медицинское обслуживание, пенсионное обеспечение, права на забастовку, на труд, на здоровую окружающую среду.

В середине 60-х гг. в судебных решениях появляется формулировка *«право на труд»* как право, «признаваемое столетиями». Оно трактуется как право добиваться лицензии на профессию, которая должна быть выдана, если будут подтверждены необходимые для этого данные, право на государственную поддержку безработных граждан, на защиту от необоснованного увольнения путем обращения в промышленный трибунал (Акт о защите в области найма 1975 г. с поправками 1978 г.), на безопасные условия труда, на равную плату за выполнение идентичных видов работ (Акт о равной плате 1970 г. с поправками 1983 г.).

Право на отдых также почти не подвергается статутному регулированию. В коллективных договорах большинства отраслей промышленности установлены 40-часовая рабочая неделя при пяти рабочих днях и обязанность предоставления оплачиваемого ежегодного отпуска, составляющего в среднем три недели.

Право на социальное обеспечение признается в Великобритании с прошлого века. В 1897 г. был принят Акт о компенсации работникам за увечье, а в 1911 г. — первый Акт о пенсиях по старости. Но особенно бурное развитие системы социального обеспечения пришлось на период после Второй мировой войны, когда была создана сеть учреждений, через которые осуществляется финансирование соответствующих программ, прежде всего — Национальная служба здравоохранения. Средства таких фондов формируются за счет взносов самих работников, предпринимателей, средств государственного

и муниципальных бюджетов. В настоящее время наиболее важным документом в рассматриваемой сфере является Акт о социальном обеспечении 1985 г. В соответствии с его нормами пенсионный возраст для женщин составляет 60, а для мужчин — 65 лет.

Право на здоровую окружающую среду, как и многие другие права и свободы, не подвергается позитивному регулированию. Из числа важнейших действующих документов, гарантирующих данное право, следует выделить Акт о контроле над загрязнением окружающей среды 1974 г. (устанавливает систему налогов природопользователей, штрафов для загрязнителей, предусматривает необходимость создания очистных сооружений на всех строящихся производствах и предварительной экологической экспертизы их проектов), Акты о чистом воздухе 1958 и 1968 гг., Акт о контроле над загрязнением атмосферы 1978 г., Акт о защите и использовании вод 1973 г.

Право на образование гарантируется тем, что в соответствии с законом родители обязаны обеспечить своим детям в возрасте от пяти до 16 лет полное общее среднее образование, а также развитием сети государственных и иных школ, в которых обучение осуществляется бесплатно. Акт о реформе образования 1988 г., как считают многие специалисты, усилил гарантии права на образование, уменьшив влияние органов местной власти на школы, укрепив в них собственные самоуправленческие начала и учредив обязательный для обучения во всех школах перечень учебных дисциплин.

Следует отметить, что с начала 80-х г.г. развитие социально-экономических прав подвергался некоторому сдерживанию. Это было связано с проведением политического курса, именуемого «тэтчеризмом» (термин, впервые употребленный видным английским политологом С. Холлом для обозначения коренного поворота в политике и идеологии консерваторов на рубеже 70 — 80-х г.г.)*. В сфере социально-экономических прав тэтчеризм предполагает сокращение налогов**, соответственно снижение государственных расходов на социальные нужды, отказ от традиционной для современных государств политики содействия занятости населения, проведение антизабастовочных мер. Всеми этими мерами обусловлены ощутимые ограничения прав данной группы в период с начала 80-х г.г.

* См.: *Науменков А.П.* Великобритания: перелом не наступил//Мировая экономика и международные отношения, 1992, № 10, с. 53.

** Правительство М. Тэтчер уменьшило максимальный уровень налогов с 83 до 40.%.

Однако, с другой стороны, в результате названной так политики было достигнуто увеличение числа рабочих мест и повышение заработной платы.

6. Гарантии равноправия

В настоящее время основными источниками права, запрещающими дискриминацию, являются Акт о расовых отношениях 1976 г. и Акт о сексуальной дискриминации 1975 г.

Первый из упомянутых актов расовой признает дискриминацию по признакам цвета кожи, расы, национальности, этнического происхождения. Закон запрещает как прямую, так и косвенную расовую дискриминацию, распространяясь на сферу трудовых отношений, социального обеспечения, образования, обеспечения жильем, торговли, рекламы и услуг. Органом, призванным устранить расовую дискриминацию, является *комиссия по расовому равенству,* члены которой (от восьми до 15) назначаются государственным секретарем внутренних дел. Основные задачи комиссии состоят в обеспечении нормализации расовых отношений, а также контроля за соблюдением Акта 1976 г.

Полномочия комиссии можно подразделить на две группы. Это оказание правовой помощи лицу, пострадавшему от дискриминации и обратившемуся в комиссию, а также право проведения самостоятельного расследования фактов расовой дискриминации. Правовая помощь оказывается в виде оформления документов для обращения в суд или трибунал, юридической консультации, оказания финансовой поддержки для ведения дела, представительства интересов потерпевшего в суде или трибунале.

С учетом сферы действия Акта о расовых отношениях большая часть дел о дискриминации данного вида рассматривается промышленным трибуналом, входящим в систему органов административной юстиции. Его решения могут быть обжалованы в Апелляционный трибунал по занятости и в Апелляционный суд. Поскольку факт дискриминации, особенно косвенной, установить весьма сложно, при рассмотрении дел о расовой дискриминации в сфере трудовых отношений суд или трибунал исходят из презумпции виновности работодателя в соответствии с Актом о профсоюзах и отношениях в промышленности 1974 г.

С целью проведения расследований по фактам дискриминации комиссия по расовому равенству наделена полномочиями допрашивать свидетелей, истребовать документы. По результатам расследования комиссия может издавать предупреждение о том, что имеет место дискриминационная практика. Данное предупреждение не подлежит принудительному исполнению. Но если в течение пяти лет в комиссию поступят сведения о продолжении дискриминационной практики адресатом предупреждения, она вправе обратиться в соответствующий трибунал, который должен подтвердить факт дискриминационных действий. После этого комиссия имеет право обратиться в суд графства с тем, Чтобы он издал приказ инджанкшн (writ of injunction), запрещающий конкретному работодателю дискриминационную практику под страхом наказания.

Один из наиболее важных вопросов, регулируемых Актом о сексуальной дискриминации 1975 г., касается равноправия мужчин и женщин — главным образом в сфере трудовых отношений. Запрещается как прямая, так и косвенная дискриминация по признаку пола. Прямой дискриминацией является, например, разная плата за равный труд, а косвенной — установление условий приема на работу, которые женщинам выполнить труднее, например, требований высокого роста или низкого голоса, если только они не вытекают непосредственно из характера работы. Проблемы дискриминации по данному признаку регулируются и в некоторых других актах. Так, Акт о трудовых правах 1993 г. объявил незаконным и дискриминационным увольнение по причине беременности.

§ 3. Конституционно-правовые основы общественного строя

1. Конституционно-правовое регулирование экономических, социальных и духовно-культурных отношений

Первые попытки государственного регулирования экономики были предприняты еще в прошлом веке. В ходе и после Первой мировой войны, когда ослабли финансово-экономические позиции Великобритании, ухудшилось материальное положение трудящихся, возросло влияние профсоюзов и на этой волне активизировалась деятельность Лейбористской партии, в годы войны впервые вошедшей в правительственную коалицию, а в 1924 г. опять же впервые самостоятельно сформировавшей Правительство, государственное воздействие на экономику усилилось. В 1917 г. были *национализированы* вся угольная промышленность и судоходство. Однако это были чрезвычайные меры. После окончания войны последовала денационализация.

К проблемам национализации Правительству Великобритании вновь пришлось обратиться после Второй мировой войны, когда страна опять столкнулась с серьезными политическими, экономическими и финансовыми трудностями, тем более, что с 1945 по 1951 гг. Правительство состояло из лейбористов. В 1945 г. был принят закон о национализации Банка Англии, и таким образом впервые в истории страны был создан государственный банк. В 1946 г. вновь осуществляется национализация угольной промышленности, охватившая около 800 компаний. На рубеже 40 — 50-х гг. была проведена национализация газовой промышленности, части сталелитейных предприятий, электростанций, внутреннего транспорта, гражданской авиации, радио- и телеграфной связи. Наряду с национализацией лейбористы использовали и другие методы государственного регулирования экономики: государственные заказы предприятиям военной промышленности, регулирование экспорта-импорта, введение государственного программирования экономики и т.п.

Консерваторы, позаимствовав у лейбористов некоторые идеи непосредственного государственного воздействия на экономику (например, в 1968 г. был принят Акт о промышленном развитии, предусматривающий оказание финансовой поддержки отдельным отраслям и регионам, в которых складывается неблагоприятная экономическая ситуация), вместе с тем всегда делали ставку на другие методы стимулирования экономического развития: *поощрение предпринимательства, инициативы, укрепление рыночных начал экономики,* предоставление субсидий частным предприятиям, помощь им в снижении издержек производства. При этом консерваторы, находясь у власти, традиционно в больших или меньших масштабах осуществляют *денационализацию.* Этот процесс, сочетающийся с политикой отказа в субсидиях обанкротившимся предприятиям, *ориентации прежде всего на потребителя, а не на производителей и наемных работников,* получил особенно мощное развитие в 80-е гг., в эпоху тэтчеризма (по имени Премьер-министра Маргарет Тэтчер, прозванной «железной леди») — политического курса, основными лозунгами которого являются «свобода, возможности для всех, поддержка предпринимательского духа, личной инициативы и ответственности, демократия собственников,

создание инициативной, динамичной экономики».

В 1979 г. на долю национализированных отраслей британской экономики приходилось 10 % валового национального продукта, однако многие из государственных предприятий стали символом лености и неэффективности. С 1984 по 1987 гг. в частную собственность было передано около 1/3 всей собственности государства в промышленности, в том числе предприятия газовой промышленности. В конце 1987 г. правительство осуществило еще более крупный шаг — продажу акций нефтяных компаний. В 1988 г. в руки частного бизнеса были переданы сталелитейная промышленность, энергетика и электричество, судостроение, часть железнодорожных и автомобильных дорог, водоснабжение. В 1989 г. было приватизировано еще 16 крупных корпораций, капитал которых оценивался в 11 млрд. долл. В 1990 г. осуществлена денационализация угольной промышленности. Курс денационализации продолжается и после ухода в отставку М. Тэтчер. Приватизация сопровождалась широкой *распродажей акций государственных предприятий мелким держателям,* в результате чего число акционеров увеличилось с 7 % от общего числа избирателей в 1979 г. до 20 *% в* 1990 г., т. е. почти в три раза*.

* См.: *Покровская А.К.* Зарубежный опыт приватизации государственной собственности путем акционирования. На примере Великобритании//Вестник Московского ун-та. Серия 6. Экономика. 1994, № 1, с. 45 — 47.

С начала XX в. государственное регулирование стало распространяться на сферу *отношений между трудом и капиталом с* целью предотвращения и погашения конфликтов между ними. Важнейшим предметом такого регулирования являются забастовки. Поскольку, согласно обычаю, забастовка считается законной только в том случае, если ее поддержал профсоюз, вопросы регламентации коллективных конфликтов будут рассмотрены в связи с характеристикой конституционно-правового статуса профсоюзов.

Социальная политика Великобритании в XX в., как и в других странах, заметно активизировалась. В 1948 г. вступили в силу Акты о государственном страховании и государственном здравоохранении. К этому же периоду относится введение бесплатного школьного образования, пенсионного обеспечения, пособий по безработице.

Период тэтчеризма характеризуется некоторым сдерживанием социальных начал в деятельности государства. Так, в 1989 г. была принята программа по реформированию Национальной системы здравоохранения, расширившая его частное звено и ограничившая возможность получения бесплатной медицинской помощи. Следует, однако, отметить, что и в настоящее время около трети правительственных расходов приходится на социальное обеспечение. Кроме того, государство поощряет деятельность различных общественных фондов, финансирующих институты социального характера. Благодаря этому около 93% учеников средних учебных заведений получают образование бесплатно.

Религиозная политика государства отражается в обычном, прецедентном и статутном праве и заключается в уважении всех конфессий, поощрении религиозности населения при оказании предпочтения англиканской церкви. Такое предпочтение проявляется в признании Церкви Англии (англиканская церковь, действующая на территории Англии) государственной в соответствующей части страны, а также в том, что согласно обычаю каждый британский гражданин, если он активно не исповедует какой-либо иной религии или не является сознательным атеистом, считается членом англиканской церкви. С 1944 по 1988 г. в качестве обязательного элемента учебного процесса в государственных школах преподавалась религия. При этом преподавание религии должно было давать информацию обо всех религиях и конфессиях, не оказывая предпочтения ни одной из них.

2. Политические партии и движения

Для политической системы Великобритании характерна *система двух соперничающих партий, монополизировавших управление страной,* при том, что существуют и другие партии, роль и влияние которых значительно меньше.

Соответствующая традиция сложилась еще в послереволюционные времена XVII в., когда в так называемом «кавалерском» Парламенте (1661—1678 гг.), где преобладали «кавалеры»-роялисты, т.е. землевладельцы-аристократы, поддерживавшие королевскую власть, образовались две противоборствующие политические группировки, представлявшие собой семейные кланы, которые, впрочем, принадлежали к разным социальным слоям: «кавалеров» и «круглоголовых» (кличка

сторонников Парламента, состоявших преимущественно из буржуа). Названные группировки имели значительно отличавшиеся друг от друга политические платформы, которые изначально носили религиозный характер.

Группировка «круглоголовых» представляла собой протестантское течение, требовала терпимости по отношению к религиозным диссидентам, уравнивая их в политических правах с католиками. За приверженность протестантизму данная парламентская группировка и получила прозвище «виги». Это шотландское название экстремистского союза пресвитериан, действовавшего в Шотландии и отличавшегося фанатизмом и крайней агрессивностью. Чуть позже основным содержанием политической платформы вигов стали антироялистская направленность и отстаивание идей свободного рынка. «Кавалерская» группировка защищала привилегии монархизма и католицизма в стране. За это в ответ на прозвище «виги» «круглоголовые» обозвали ее «тори». Это слово ирландского происхождения, служившее в XVII в. кличкой католических грабителей в Ирландии.

В дальнейшем, особенно по мере демократизации избирательного права и расширения избирательного корпуса, на основе упомянутых политических группировок сложились политические партии консерваторов (современное полное наименование — Национальный союз консервативных и юнионистских ассоциаций) и либералов (Либеральная партия Великобритании). В первые годы после Первой мировой войны благодаря подъему рабочего движения двухпартийная система преобразовалась: Либеральная партия была вытеснена из тандема Лейбористской (т. е. Трудовой) партией, образованной в 1900 г. профсоюзами и некоторыми социалистическими политическими группировками. В таком виде двухпартийная система Великобритании сохраняется поныне.

Следует отметить, что термин «партия» в законодательстве страны не употребляется. Здесь господствует обычай. *Партия считается существующей в силу факта самопровозглашения.*

Финансовую сторону деятельности партий фрагментарно регулируют отдельные законоположения. Так, Акт о взносах компаний на политические цели, проведенный в 1967 г. лейбористским Правительством, направлен на установление *общественного контроля за финансированием партий* предпринимателями. Он обязывает, в частности, предприятия, на которые распространяется действие данного закона, ежегодно публиковать отчеты о суммах пожертвований на политические цели (в том числе в пользу политических партий). Сами партии публиковать отчеты о своем бюджете и об источниках его формирования не обязаны — это их внутреннее дело. Лейбористская партия традиционно выступает за установление в законодательном порядке обязательности опубликования финансовых отчетов партий.

В годы правления М. Тэтчер, наоборот, был принят закон, ограничивающий финансовую поддержку политических партий со стороны профсоюзов. Это Акт о профсоюзах 1984 г., разрешающий в принципе профсоюзам создавать политические фонды, но обязывающий их через каждые 10 лет проводить среди своих членов голосование по вопросу о продолжении расходования средств на политические цели.

В Великобритании не существует и государственного финансирования политических партий. С 1975 г. применяется лишь система государственных выплат для поддержки оппозиционных партий в Парламенте. Их сумма складывается из фиксированного размера денежных средств, выделяемых каждой такой партии, плюс по 3 ф.ст. за каждые 200 голосов, поданных за партию на последних выборах. Так, в 1987 г. лейбористы получили от государства почти 800 тыс. ф.ст., либералы — чуть больше 187 тыс. ф.ст., Шотландская национальная партия — 118 тыс. ф.ст.*

* См.: *Barnett H.* Op. cit., p. 335.

В целом же преобладает частное финансирование партий, которое рассматривается государством как личное дело негосударственных юридических лиц и физических лиц.

Британская двухпартийная система не изгоняет иные партии с политической арены, и общее число партий, участвующих в парламентских выборах и получающих обычно некоторое число мандатов в Палате общин, подчас превышает десяток. С середины 70-х гг. наметился процесс перегруппировки политических сил, выразившийся в расслоении традиционных партий, образовании новых партий, их объединении друг с другом и с отколовшимися частями старых партий. Так, в 1977 — 1978 гг. парламентская фракция Лейбористской партии, не имевшая большинства в Палате общин, блокировалась с фракцией Либеральной партии. После создания в начале 80-х гг. избирательного блока Либеральной и Социал-демократической партий, выступавшего на парламентских выборах 1983 и 1987 гг. под названием Альянс (собрал соответственно 25,4 и 23 % голосов), существовала возможность преобразования двухпартийной системы в многопартийную. В ходе предвыборной кампании 1992 г.

социал-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). Объединения, однако, не произошло, и консерваторы сохранили безраздельную власть, заметно оторвавшись от своих противников вплоть до выборов 1997 г., когда они потерпели сокрушительное поражение от лейбористов. Тем не менее нельзя не признать, что существуют предпосылки для преобразования двухпартийной системы во многопартийную или, скорее, в «двух-с-половиной-партийную» германского образца.

Консервативная партия прочно занимает правый фланг политического спектра. Это крупнейшая партия страны, насчитывающая около 2 млн.членов. Она относится к организационно неоформленным, и ее структуру образуют парламентская фракция, ежегодная партийная конференция, центральный совет и исполнительный комитет, 11 региональных организаций и 651 (по числу избирательных округов по выборам в Палату общин) ассоциация избирателей. Наиболее влиятельна в партии парламентская фракция, которая до 1974 г. избирала лидера партии (ныне это делает ежегодная конференция). В составе конференции все депутаты Палаты от партии, все состоящие в ней члены Палаты лордов и 150 представителей региональных организаций. Формально любой член фракции, заручившись рекомендациями еще двух депутатов, может выставить на конференции свою кандидатуру для избрания лидером партии, который в случае победы на парламентских выборах становится Премьер-министром. Избираемые конференцией центральный совет и исполком заметной роли в партийной жизни не играют. Каждая региональная организация также создает совет и исполком, при которых действует назначаемый центром аппарат. В каждом избирательном округе действует местная ассоциация, насчитывающая примерно 2,5 тыс. человек, а также местные органы Союза молодых консерваторов, женской, профсоюзной организаций и консервативного политического центра.

Формально партия не имеет постоянной программы. Ее роль выполняют предвыборные манифесты, в которых излагается программа предстоящей деятельности Правительства в случае победы консерваторов на выборах. Политическая платформа консервативной партии характеризует ее как типично правую. Внутри партии существует несколько политических течений. С конца 70-х годов доминирующим стало влияние «новых» тори, в результате чего партия резко усилила внимание к либеральным ценностям, поставив во главу угла своего политического курса идеи свободного рынка, «динамичной экономики, денационализации, демократии собственников», сокращение неэффективного производства. В сфере внешней политики партия тори выступает за ядерное сдерживание, укрепление НАТО, сохранение значительной самостоятельности Великобритании в рамках Европейского союза.

В XX в. партия была правящей в общей сложности около 50 лет (по состоянию на 1997 г.): с 1895 по декабрь 1905 гг., с октября 1922 по январь 1924 гг., с ноября 1924 по июнь 1929 гг., с мая по июль 1945 гг., с октября 1951 по октябрь 1964 гг., с июня 1970 по март 1974 гг. и с мая 1979 по 1997 гг.

Лейбористская партия находится в левой части политического спектра, имеет социал-демократический характер. Она была создана для обеспечения избрания в Парламент представителей рабочих. В 1995 г. в устав партии были внесены существенные изменения, направленные на расширение социальной базы и модернизацию идеологической платформы, что отражает общемировую тенденцию к центрированию политических партий. В частности, положения ст. 4 устава, где заявлялось о стремлении партии к созданию общей собственности трудящихся на средства производства, были заменены определением Лейбористской партии как партии, программной целью которой является построение общества с динамичной экономикой, справедливым и демократическим устройством и здоровой окружающей средой*.

* См.: Keesing'S Records of World Events. 1995, № 4, p. 40518.

Это организационно оформленная партия, более децентрализованная по сравнению с партией консерваторов. Ее организационную структуру образуют парламентская фракция, играющая в партии главную роль, ежегодная партийная конференция и ассоциации в избирательных округах. Здесь, как видим, отсутствует региональный уровень. Конференция избирает национальный исполнительный комитет — административный орган партии, состоящий из 27 членов. Лидер партии и его заместитель избираются особой коллегией в составе депутатов Палаты общин — членов партии (30 % голосов), представителей профсоюзов (40 %) и представителей местных ассоциаций (30 %).

Партия допускает как индивидуальное, так и коллективное членство. Коллективными членами выступают тред-юнионы (профсоюзы) и кооперативные общества. Внутри партии на протяжении всей

истории ее существования борются несколько течений правого и левого толка. В настоящее время левое крыло представлено группой «Трибюн», сформировавшейся в 1966 г. вокруг одноименного еженедельника, и группой «профсоюзников», делающих акцент на внепарламентских формах деятельности. В рамках правоцентристского течения наиболее сильной является группа «Манифест». В последние годы влияние правоцентристского направления в партии усиливается. В нынешнем веке партия была у власти в общей сложности около 20 лет: с января по ноябрь 1924 г., с июня 1929 по август 1931 гг., с июля 1945 по октябрь 1951 гг., с октября 1964 по июль 1970 гг., с марта 1974 по май 1979 гг. В первой половине 90-х гг., особенно после четвертого подряд поражения на парламентских выборах 1992 г., численность партии стала заметно снижаться. Так, число ее индивидуальных членов в 1993 г. составило около 90 тыс. человек (против более 1 млн. в 1952 г.)*. Тогда же из состава партии вышли и некоторые коллективные члены, прежде всего самый многочисленный из них — Британский конгресс тред-юнионов. В настоящее время опять наблюдается усиление ее влияния, что подтверждается упомянутой победой на парламентских выборах 1997 г.

* См.: *Лысенко В.И.* Выборы и представительные органы в новой Европе: политологический опыт и тенденции 80 — 90-х годов. М.: Наука, 1994, с. 109.

Партия либеральных демократов образовалась в 1988 г. на базе Либеральной партии, включив также часть Социал-лейбористской партии. В сфере экономики она близка к консерваторам, а в политической сфере выступает за введение пропорциональной избирательной системы, усиление роли Парламента, упрочение гарантий индивидуальных прав и свобод.

Наконец, в 1995 г. после внесения упомянутых изменений в устав Лейбористской партии от нее откололось наиболее радикально настроенное левое крыло, в результате чего была образована *Социалистическая лейбористская партия.* Ее костяк составили члены Национального союза горняков. Однако при первой же пробе сил на промежуточных парламентских выборах в феврале 1996 г. партия потерпела сокрушительное фиаско в противостоянии с лейбористами: ее кандидат смог собрать лишь 5,4 % голосов избирателей против 72 %, собранных лейбористом*.

* См.: Keesing's Records of World Events, 1996, № 2, p. 40967.

Социал-демократическая партия вопреки своему названию по многим позициям примыкает к консерваторам, находясь в политическом спектре справа от центра.

Следует отметить также региональные партии, имеющие националистический характер, в Шотландии и Уэльсе и, наоборот, центростремительный (из действующих на законных основаниях) — в Северной Ирландии. *Шотландская национальная партия* выступает за независимость Шотландии. Партия *Плайд Кимру* (Свободный Уэльс) отстаивает идеи гомруля (home rule), т. е. самоуправления, Уэльса. На территории Северной Ирландии разрешены только партии, выступающие за сохранение единства страны. Это *Юнионистская партия Ольстера* (самая крупная), *Демократическая юнионистская партия, Народная юнионистская партия Ольстера.* В качестве партии националистического характера, действующей на территории Северной Ирландии, политики рассматривают политическое крыло Ирландской республиканской армии — партию *Шин фейн.* Но как составная часть ИРА данное объединение официально запрещено.

С середины 70-х гг. в Великобритании действует партия *«зеленых»,* популярность которой растет. Однако она сдерживается тем обстоятельством, что традиционные партии также стали включать в свои программы экологические требования.

Коммунистическое движение, существовавшее с 1920 г. и занимавшее левый фланг политического спектра, держалось только благодаря помощи КПСС. Влияния оно практически никогда не имело. В ноябре 1991 г. Коммунистическая партия Великобритании заявила о самороспуске. На ее основе образовались партия *Демократические левые силы,* имеющая реформистский, социал-демократический характер, и *Коммунистическая партия Британии,* по-прежнему отстаивающая необходимость революционного преобразования общества. Обе партии малочисленны, насчитывают по нескольку тысяч человек. В настоящее время можно констатировать, что коммунистическое движение полностью сошло с политической арены.

Наследники коммунистов, «зеленые» и Социалистическая лейбористская партия не имеют представительства в Парламенте.

3. Социально-профессиональные и социально-культурные общественные объединения

Для британского *профсоюзного движения* по сравнению с таким движением в других странах характерна более высокая степень сплоченности. Его явным лидером является *Британский конгресс тред-юнионов,* образованный в 1868 г. и объединяющий около 90% всех членов профсоюзов.

Статус профсоюзов подвергается государственному регулированию с начала нынешнего века. Так, Акт о трудовых спорах 1906 г. гарантировал профсоюзам и их членам защиту от уголовного и гражданского правового преследования за действия, связанные с трудовыми конфликтами. В 1927 г. после подавления всеобщей забастовки 1926 г. был принят Акт о профсоюзах, существенно ограничивший их права. Он был отменен по инициативе лейбористского Правительства после Второй мировой войны. В 1971 г. при консервативном Правительстве был принят Акт об отношениях в промышленности, обязывающий профсоюзы регистрироваться и управомочивающий судебные органы принуждать профсоюзы к проведению обязательного предварительного голосования об объявлении забастовки, установлению перерывов между забастовками продолжительностью до 60 дней, к заключению коллективных трудовых договоров.

Пришедшее в 1974 г. на смену консерваторам лейбористское Правительство Актами о профсоюзах и отношениях в промышленности 1974 и 1979 гг. соответственно не только отменило государственную регистрацию профсоюзов, но и запретило их преследование за такие действия, как «сговор» и «подстрекательство к нарушению трудовых договоров», которое широко применялось в судебной практике. В середине 70-х гг. Правительство заключило с профсоюзами социальный контракт, в соответствии с которым последние признавались организациями, имеющими право участвовать в решении наиболее важных вопросов общественной жизни. Статус профсоюзов был значительно упрочен Консолидирующим актом о защите в области найма 1975 г. с поправками 1978 г.. Он гарантировал профсоюзным уполномоченным тех профсоюзов, которые признаны работодателем в качестве стороны коллективного договора, право заниматься профсоюзной деятельностью на освобожденной основе с сохранением заработной платы, а рядовым членам таких профсоюзов — право на освобождение от работы без сохранения заработной платы для выполнения профсоюзных обязанностей.

Следует отметить традиционно значительную роль профсоюзов в организации забастовок: забастовка, не поддержанная профсоюзом, в судебной практике рассматривается как незаконная.

С приходом к власти в 1979 г. Правительства М. Тэтчер начинается постепенное падение роли профсоюзов, и соответственно снижение их численности, поскольку неотъемлемым элементом политики тэтчеризма являлось прекращение протекционистской политики по отношению к профсоюзам. Начало этому процессу положил Акт о занятости 1980 г. Он существенно ограничил возможности пикетирования: пикеты допускаются только перед входом и выходом того предприятия, на котором работают пикетчики. При этом число пикетчиков одной цепочки не должно превышать шести человек. Акты о профсоюзах, принятые в 1980-е гг., ограничили возможности проведения так называемых забастовок поддержки: забастовочные мероприятия могут быть распространены только на те предприятия, которые на момент проведения забастовки связаны с бастующим предприятием договором поставки. Кроме того, данные законы предусматривают возможность принудительного арбитража при социальных конфликтах, а также ареста забастовочных фондов.

Из *организаций предпринимателей* в Великобритании наиболее влиятельна *Конфедерация британской промышленности* — межотраслевая общегосударственная экономическая ассоциация, формируемая на добровольной основе. Конфедерация охватывает около десятка центральных и приблизительно 2 тыс. местных отраслевых союзов предпринимателей, представляющих примерно 300 тыс. компаний, на которых занято чуть меньше 50 % активного населения. КБП имеет филиалы во многих странах мира.

В результате реформы специализированных комитетов Палаты общин, проведенной в середине 80-х гг., в работе этих комитетов получили возможность участвовать представители профсоюзов, предпринимательских организаций и Правительства. Это облегчило согласование социальных интересов всех трех сторон.

4. Средства массовой информации (СМИ)

Эти учреждения отражают широчайший спектр общественного мнения и интересов, о чем

красноречиво свидетельствует число периодических печатных изданий. В одной лишь столице выходят 111 ежедневных газет. Среди СМИ имеются общенациональные (мы бы сказали — центральные), региональные и местные издания, партийные и профсоюзные газеты и журналы. Вместе с тем наблюдается их значительная концентрация: около половины общего числа газет принадлежат пяти газетным концернам, а на долю девяти ежедневных газет приходится приблизительно 60 % суммарного тиража. Самые высокие тиражи имеют так называемые таблоидные (или «желтые», «бульварные») общенациональные издания. Прежде всего это воскресное (еженедельное) издание «Ньюс оф уорлд» («Всемирные новости») и ежедневная газета «Сан» («Солнце») — лидеры сенсационной журналистики, принадлежащие корпорации Руперта Мэрдока «Ньюс корпорейшн» (точнее, ее британскому филиалу «Ньюс интернейшнл»). Их тиражи в 1994 г. составляли соответственно 4853 тыс. и 4057 тыс. экземпляров. Тиражи «качественных», т.е. солидных, серьезных, изданий значительно скромнее. Лидирующее положение здесь занимают ежедневная газета «Дейли телеграф» («Ежедневный телеграф»), тираж которой в 1994 г. составил 1017 тыс. экземпляров, и еженедельник «Санди тайме» («Воскресные времена») — 1439 тыс.*

* См.: *Засурский Я.Н., Голованова. Г.А., Беглов С.И., Прокопенко С.И., Шарончиков Л.В., Самарина Н.А.* Средства массовой информации. США, Великобритании, Франции в 1994 г.//Вестник Московского ун-та. Серия 10. Журналистика. 1995, № 3, с. 30.

Печатные средства массовой информации функционируют в Великобритании преимущественно на основе саморегуляции. Статутное регулирование их статуса имеет фрагментарный характер. Самым сильным сдерживающим средством в отношении авторов и издателей сенсационных материалов является законодательство о клевете, неуважении к суду, расовых отношениях, о вредных публикациях для детей и юношества. Наиболее древним является Акт о пасквилях 1792 г., предусматривающий ответственность за распространение позорящих сведений и подстрекательство к мятежу. В 1991 г. была учреждена Комиссия по жалобам на прессу. Это также институт саморегуляции, т. е. негосударственное образование, в состав которого входят редакторы общенациональных и региональных изданий различного профиля, а также независимые эксперты, не являющиеся профессиональными журналистами. Комиссия рассматривает жалобы на вторжение в личную жизнь, несправедливость, нарушение этики и т.п., налагая на нарушителей санкции морального характера.

Ведущие позиции в области эфирного теле- и радиовещания принадлежат публичной корпорации Би-Би-Си (British Broadcasting Corporation — Британская радиовещательная корпорация). Корпорация основана в 1927 г. С 1936 г. осуществляет также телевещание. Она имеет статус государственной, но королевская хартия, которой она руководствуется в своей деятельности, гарантирует ей независимость от Правительства. В настоящее время Би-Би-Си владеет двумя телеканалами и пятью национальными радиосетями, а также 39 местными радиостанциями. Кроме того, структурными элементами Би-Би-Си являются Всемирная радиослужба и Всемирная служба телевидения, осуществляющие зарубежное вещание на 37 иностранных языках. Согласно уставу, Би-Би-Си возглавляется советом управляющих из 10 человек, назначаемых на пять лет и смещаемых монархом по рекомендации Премьер-министра. Совет обеспечивает выработку политики корпорации и соблюдение уставных принципов деятельности. Главное исполнительное лицо корпорации — генеральный директор — назначается советом управляющих без указания срока полномочий.

Наряду с эфирным в Великобритании имеется спутниковое и кабельное телерадиовещание. Крупнейшей спутниковой телерадиокомпанией является Би-скай-би, принадлежащая корпорации Р.Мэрдока. Кабельное телевидение и радио функционируют на местном уровне и транслируют свои передачи по подписке. Статус аудиовизуальных СМИ урегулирован в Великобритании Актом о вещании 1990 г. и Актом о кабельном вещании 1984 г. Радио и телевидение, согласно названным законам, действуют на основе лицензирования — вещание без лицензии уголовно наказуемо. Лицензии выдаются корпорацией «Бритиш телекоммюникейшнз», которой принадлежит исключительное право на передачу звуков, визуальных образов, иных сигналов. В системе местного кабельного теле- и радиовещания такое право осуществляется управлением кабельного вещания.

Взаимоотношения электронных СМИ с поставщиками программ реализуются через посредство Национального телерадиовещательного управления, состоящего из семи человек, назначаемых и освобождаемых от должности государственным секретарем, ведающим вопросами телекоммуникаций. С этими организациями поставщики программ заключают контракты и согласовывают содержание конкретных передач. Они могут с согласия государственного секретаря прекратить трансляцию

передачи определенного вида или поставщика, если сочтут, что это противоречит общественным интересам.

В Великобритании действует Комиссия по жалобам на вещание, статус и задачи которой аналогичны статусу и задачам Комиссии по жалобам на прессу.

Отношения телевидения и радио с политическими партиями регулируются Памятной запиской 1947 г. в редакции 1969 г., явившейся результатом соглашения руководства Би-Би-Си и двух ведущих политических партий. В соответствии с ней передаваемые правительственные сообщения делятся на две категории. По вопросам, которые не вызывают особых политических разногласий, сообщения передаются без комментариев. Если же информация представляет собой особую важность для страны или вопрос является дискуссионным, эфирное время предоставляется руководством Би-Би-Си заинтересованному министру и соответствующему члену «теневого» кабинета (см. ниже), если оппозиция того потребует. День-два спустя руководство Би-Би-Си обязано организовать дискуссию по соответствующему вопросу с участием членов Правительства, представителей оппозиции и других партий, представленных в Парламенте.

Кроме того, Памятная записка предусматривает организацию специальных партийных политических передач, количество и продолжительность которых определяется комитетом политического вещания в зависимости от числа голосов, собранных партиями на последних всеобщих парламентских выборах.

В Великобритании действуют три информационных агентства, крупнейшее из которых — Рейтер — специализируется на распространении международной информации, входя в пятерку самых значительных информационных агентств мира. Оно снабжает информацией печатные издания, информационные агентства, теле- и радиостанции 158 стран мира.

5. Религиозные общины и церковь

Статус церковных организаций в различных частях страны неодинаков, поскольку принцип свободы вероисповедания, как отмечалось, сочетается в Великобритании с признанием *Церкви Англии* (англиканской церкви, действующей на территории Англии) в качестве государственной. Это проявляется прежде всего в том, что монарх выступает ее главой. Поэтому глава государства должен принадлежать к англиканской церкви, а ее высшие должностные лица: архиепископы, епископы, настоятели соборов — назначаются Короной по представлению Премьер-министра. После этого новый руководитель епархии избирается на безальтернативной основе кафедральным собором или новый епископ посвящается в сан архиепископом (при отказе сделать это соответствующие лица могут быть привлечены к ответственности за государственную измену, но таких случаев на практике не было со времени Реформации). Два архиепископа и 26 епископов (старших по возрасту) англиканской церкви заседают в Палате лордов в качестве духовных пэров.

Следует отметить, что ни один руководитель других церковных организаций, действующих в стране, подобных привилегий не имеет. Бракосочетания, оформленные священниками Церкви Англии, имеют юридическую силу, в то время как браки, освященные представителями других церквей и сект, должны быть зарегистрированы еще и в гражданском порядке.

К привилегиям церкви можно отнести и то, что обе палаты британского Парламента начинают заседания с молитвы, которую читает священник англиканской церкви.

Церковь Англии делится на две провинции — Кентербери и Йорк, возглавляемые архиепископами. При этом архиепископ Кентерберийский возглавляет Генеральный синод англиканской церкви. Каждая провинция делится на епархии, епархии — на архидиаконства, они — на диаконства, а последние — на приходы, возглавляемые приходскими священниками.

В настоящее время (с 1970 г.) англиканская церковь управляется Генеральным синодом англиканской церкви, учрежденным парламентским Актом 1969 г. и состоящим из трех палат: палаты епископов, палаты духовенства и палаты мирян. Этот орган занимается разработкой биллей (законопроектов), касающихся церковных дел, а также организационными вопросами. Решения синода приобретают юридическую силу только после их утверждения Парламентом и одобрения монархом. Это правило распространяется даже на процедуры утверждения текстов молитв. Новый молитвенник был утвержден палатами в середине 90-х гг. Это крупное событие религиозной жизни страны, поскольку текст молитвенника оставался неизменным с 1662 г.; в начале нынешнего века предпринимались попытки изменить его, но проект нового молитвенника дважды отклонялся Палатой общин.

Для предварительного рассмотрения решений Генерального синода в Палате общин существует особый специализированный комитет.

На уровнях приходов с 1921 г. существуют приходские советы. Это органы, избираемые электорами — лицами, проживающими на территории прихода и внесшими свои фамилии в специальные приходские списки. Советы выполняют совещательные функции при пасторах.

В Северной Ирландии и Уэльсе государственной церкви не существует: парламентские Акты 1869 г. и 1914 г. признали англиканскую церковь в Ирландии и Уэльсе негосударственной. Однако и в этих регионах англиканская церковь обладает значительными преимуществами: утреннюю молитву в школах читают англиканские священники, в Уэльсе им предоставлено право регистрировать заключение браков и т.п.

В Шотландии, как и в Англии, имеется собственная государственная церковь — *пресвитерианская.* Ее высший орган— Генеральный собор, действующий под председательством избираемого собором модератора. На заседаниях Генерального собора присутствует назначаемый Короной верховный комиссар, не участвующий в дебатах, но олицетворяющий связь между церковью и государством. Таким образом, пресвитерианская церковь Шотландии, являясь, как и англиканская, государственной и имея в качестве своего главы монарха, гораздо менее прочно связана с государством. Она имеет около 2 тыс. приходов. Особенность ее организации заключается в том, что приходы управляются старостами (пресвитерами), а не епископами. Пресвитеры — это избираемые миряне, управляющие как административными, так и духовными делами прихода. Пресвитерам строго подчиняются священнослужители.

Наряду с англиканской и пресвитерианской церквами наиболее крупными и влиятельными в Великобритании являются католическая церковь и «неприсоединившиеся», или «свободные», протестантские секты.

Католическая церковь в стране организована в 27 епархий, которые объединяют около 3 тыс. приходов. Высшим католическим сановником является архиепископ Вестминстерского собора. Влияние католической церкви наиболее сильно в Северной Ирландии. В организационном отношении католическая церковь в этой части страны обособлена от остальных ее структур. Здесь имеется примерно 170 католических приходов, считающихся составными частями католической церкви Ирландии и управляемых из Дублина.

Лица духовного звания англиканской, пресвитерианской и католической церквей не могут быть избраны в Палату общин.

Большая группа церквей, не имеющих государственного статуса — это многочисленные секты протестантской направленности: баптисты, методисты, конгрегационалисты. Кроме того, в Великобритании действует ряд иных мелких христианских сект: «Свидетели Иеговы», квакеры, мормоны, «Армия спасения» и т. п.

Из нехристианских религий представлены иудаизм, мусульманство, буддизм.

§ 4. Выборы и референдум

1. Принципы избирательного права

Содержание многочисленных актов о народном представительстве (1949, 1969, 1974, 1983, 1985, 1989 гг.) позволяет заключить, что в Великобритании действует *всеобщее, равное, прямое избирательное право при тайном голосовании и свободном участии в выборах.*

После принятия Акта о реформе семейного права 1969 г., снизившего возраст совершеннолетия с 21 до 18 лет, *активное избирательное право* стало принадлежать британским гражданам, достигшим 18-летнего возраста. Акт о народном представительстве 1983 г. расширил состав избирательного корпуса, предоставив право голоса проживающим в стране гражданам Ирландской Республики и Содружества. Кроме того, в соответствии со ст. 8 Договора о Европейском союзе активным и пассивным избирательным правом на местных выборах обладают, как уже отмечалось, граждане ЕС на тех же условиях, что и британские граждане.

Как правило, избиратели осуществляют свое право голоса в том избирательном округе, на территории которого они постоянно проживают. В Северной Ирландии при проведении выборов в Палату общин действует *ценз оседлости:* необходимо три месяца постоянного проживания на территории данного региона.

При этом закон особо гарантирует избирательные права граждан, находящихся вне места своего жительства в связи с работой или вследствие болезни: они голосуют по *почте* или по *доверенности.* Особые правила участия в голосовании установлены для лиц, проживающих за границей. Так, лица, находящиеся на гражданской или военной службе, и проживающие с ними члены их семей, моряки торгового флота и другие рассматриваются как избиратели того избирательного округа, в котором они имели бы право голоса, проживая в стране. С 1985 г. право участвовать в парламентских выборах предоставлено гражданам, проживающим за границей и подавшим на дату, установленную для составления регистрационного списка избирателей, 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 пяти лет с того дня, когда гражданин перестал быть жителем Великобритании. В качестве гарантии осуществления активного избирательного права гражданами, проживающими за границей, предусмотрено голосование по почте и по доверенности. При этом одно лицо не может получить более двух доверенностей от других избирателей.

Активным избирательным правом не обладают: иностранцы (кроме граждан ЕС на местных выборах); лица, не достигшие 18 лет ко дню голосования; душевнобольные; пэры и пэрессы (кроме пэров Ирландии); лица, отбывающие по приговору суда заключение в исправительном учреждении (в эту категорию входят и условно освобожденные от наказания); лица, осужденные за использование бесчестных и незаконных приемов на выборах (срок отстранения от участия в выборах составляет от пяти до 10 лет в зависимости от характера нарушения).

Пассивное избирательное право, помимо тех ограничений, которые свойственны активному, характеризуется повышенным возрастным цензом (21 год), а также отстранением от участия в выборах нереабилитированных банкротов (реабилитация может быть произведена судом по истечении пяти лет после объявления банкротом). Кроме того, правом быть выдвинутым в качестве кандидата обладают только британские и ирландские граждане (citizens). Применительно же к выборам Палаты общин действует также целый ряд правил о *несовместимости* мандата парламентария с занятием определенных должностей. Не могут быть избраны в Палату профессиональные оплачиваемые судьи, военнослужащие, находящиеся на действительной военной службе, и гражданские служащие, полицейские, депутаты местных представительных органов, члены любых органов, назначаемых Короной, священнослужители. Во всех перечисленных случаях, скорее, можно говорить о *неизбираемости,* поскольку указанные лица могут баллотироваться только в том случае, если предварительно уйдут в отставку со своих должностей.

На местных выборах, кроме того, для выдвижения кандидатом необходимо проживать, работать или владеть недвижимостью в пределах соответствующей территориальной единицы не менее 12 месяцев непосредственно перед выдвижением.

Равное избирательное право гарантируется, во-первых, предоставлением избирателям одинакового числа голосов: на выборах в Палату общин и большинство местных советов — по одному, а на выборах окружных советов Англии — по числу избираемых от каждого избирательного округа советников. Во-вторых, законодательство стремится к обеспечению математического равенства численности избирателей в избирательных округах. Данное требование впервые было установлено в Акте о перераспределении мест в Палате общин 1949 г. В настоящее время принципы деления страны на избирательные округа на выборах в Палату общин установлены Актом о парламентских избирательных округах 1986 г., а на местных выборах — соответствующими актами о местном управлении. Однако на практике не все избирательные округа являются равными. Так, при проведении парламентских выборов 1992 г. число избирателей в них колебалось от 22 тыс. до 100 тыс. человек.

Выборы всех представительных органов в Великобритании проводятся при непосредственном участии избирателей, т. е. являются *прямыми. С* 1873 г. голосование осуществляется *тайно,* путем подачи *бюллетеня,* заполняемого в специальной кабине для тайного голосования. При этом участие в голосовании на любых выборах является добровольным, т. е. существует свободный *вотум* избирателя.

2. Организация выборов

В Великобритании не существует специальных *избирательных органов* ни в центре, ни на местах, ни в избирательных округах. Руководство организацией выборов в масштабе страны осуществляет министерство внутренних дел, а на местах — шерифы графств и председатели местных советов (уровнем выше общинных и приходских). Последние, однако, после получения королевского

предписания о проведении выборов и извещения избирателей о дне голосования передают свои полномочия чиновнику по регистрации, в качестве которого обычно выступает клерк местного совета.

При формировании Палаты общин страна делится на *избирательные округа. С* 1948 г. они только *одномандатные.* Границы избирательных округов пересматриваются специальным актом Парламента на основе доклада государственного секретаря внутренних дел. Доклад составляется с учетом рекомендации постоянно действующих комиссий по пересмотру границ избирательных округов, образуемых Палатой общин по одной для каждого из четырех регионов страны и действующих под председательством спикера Палаты. Комиссии учреждены Актом о парламентских избирательных округах 1986 г. В соответствии с ним границы избирательных округов пересматриваются не чаще, чем через каждые восемь лет и не реже, чем через 12 лет. Число парламентских избирательных округов постоянно растет в связи с ростом численности населения. В 1988 г. оно увеличилось на один округ и составило 651 округ. Для проведения всеобщих парламентских выборов в 1997 г. число избирательных округов возрасло сразу на восемь и составляет теперь 659 округов.

При проведении местных выборов одномандатные округа образуются в тех единицах, где обновляется единовременно весь состав советников, а многомандатные (число замещаемых мандатов кратно, а чаще всего равно, трем) — если их состав обновляется постепенно: каждый год на 1/3, т. е. в каждом избирательном округе ежегодно избирается треть представляющих его депутатов.

При образовании избирательных округов должны соблюдаться требования уважения границ территориальных единиц, примерного математического равенства округов по численности населения, а также учета демографического фактора.

Деление избирательных округов на *избирательные участки,* определение мест голосования, а также назначение председателей участков осуществляется при проведении парламентских выборов советами округов (в Лондоне — городских районов), а при проведении местных выборов — самими формируемыми советами.

Регистрация избирателей осуществляется путем составления списков избирателей. Списки составляются ежегодно отдельно для каждого избирательного участка чиновником по регистрации на основании данных, сообщаемых домовладельцами. Список должен быть составлен к 10 октября (в Северной Ирландии — к 10 сентября). В список включаются лица, постоянно проживающие на территории соответствующего участка, которым к моменту его составления исполнилось 18 лет. Голосовать на данном избирательном участке могут только лица, внесенные здесь в список избирателей. Акт о народном представительстве 1969 г. впервые предусмотрел составление дополнительных списков избирателей, в которые включаются лица, достигшие 18 лет ко дню голосования на соответствующих выборах.

К 29 ноября основные списки избирателей вывешиваются для всеобщего обозрения в публичной библиотеке или в каком-либо ином здании общественного предназначения. Возражения против неправильностей в списках принимаются до 16 декабря.

Решение чиновника об исправлении списка или об отклонении возражения может быть обжаловано в суде графства, а затем в Апелляционном суде. С 16 января список действителен для любых выборов, которые будут проводиться в течение следующих 12 месяцев.

3. Избирательный процесс

При проведении всеобщих парламентских выборов избирательная кампания начинается с вручения приказа Короля в Совете (о Совете см. ниже) чиновнику по выборам. Приказ о *назначении выборов,* в котором определяется день голосования, фактически издается Премьер-министром сразу после прекращения полномочий Палаты общин на основании королевской прокламации об окончании срока полномочий Палаты или ее роспуске. Прокламация обнародуется за десять дней до даты прекращения полномочий Палаты общин. При этом новый состав Парламента созывается, как правило, через 20 дней после роспуска предыдущего. Таким образом, официально парламентские выборы в Великобритании — мероприятие весьма быстротечное.

При появлении вакантного мандата в Палате общин проводятся *дополнительные выборы.* Процедура их назначения отличается от описанной. Сначала кем-либо из депутатов Палаты должно быть высказано предложение о проведении выборов депутата на вакантное место. По обычаю это делают партийные кнуты (см. ниже), что позволяет несколько оттянуть проведение выборов, если в этом заинтересована партия. Формально такое затягивание может длиться как угодно долго. Но высокая

политическая культура и опасение быть скомпрометированными не позволяют партиям злоупотреблять такой тактикой. Рекорд был поставлен в 1972 г., когда депутат-лейборист Д. Тэверн подал в отставку с намерением быть переизбранным в качестве независимого кандидата: выборы не назначались в течение более чем полугода, и город Линкольн все это время оставался не представленным в Парламенте. После того, как предложение о проведении дополнительных выборов прозвучало, спикер передает чиновнику по выборам рескрипт на их проведение.

Назначение местных выборов также осуществляется приказом Короля в Совете. Однако акт этот еще более формален, так как существует «конституционное расписание» проведения местных выборов: голосование по нему осуществляется в четверг первой полной недели мая того года, в котором истекают полномочия совета или части (1/3) советников. Но иногда «расписание» нарушается: в те годы, когда проводятся всеобщие парламентские выборы и истекает срок полномочий местных советов, местные выборы проводятся одновременно с парламентскими (последний раз это имело место в марте 1990 г.).

Следующей стадией избирательного процесса является *выдвижение кандидатов.* Процедура выдвижения чрезвычайно проста. Кандидат должен представить чиновнику по выборам так называемый «документ о выдвижении». Этот документ заполняется кандидатом с указанием полного имени и домашнего адреса и подписывается 10 избирателями, двое из которых должны иметь право голосовать в данном округе. Необходимо также наличие письменного заявления кандидата о согласии на выдвижение. По желанию кандидата документ о выдвижении может содержать «представление кандидатуры», т. е. иные, помимо необходимых, сведения о нем. Такое представление не должно превышать шести слов. Оно дает возможность кандидату заявить о своей партийной принадлежности. Данная норма введена Актом о народном представительстве 1969 г. с учетом того, что значительное большинство кандидатов выдвигается политическими партиями: в городских агломерациях — до 90%*, а независимые кандидаты выдвигаются в основном в сельской местности.

* В последние десятилетия избиратели большинства округов, отдавая предпочтение на парламентских выборах кандидатам консерваторов, на местных выбирали лейбористов, поскольку считали, что они более чутко и внимательно относятся к повседневным нуждам избирателей. .

При проведении парламентских выборов кандидат, кроме того, должен внести *избирательный залог* в размере 500 ф.ст., который возвращается, если кандидат соберет как минимум 5 % голосов избирателей. На местных выборах институт избирательного залога отсутствует.

Зарегистрированный чиновником по выборам кандидат вправе назначить *агента по выборам,* который представляет его интересы, от его имени осуществляет расходование средств кандидата, а также присутствует при подсчете голосов на избирательном участке. В качестве такого агента может выступать и сам кандидат.

Следует отметить, что при всей простоте процедуры выдвижения кандидатов тем не менее не все избирательные кампании в Великобритании проводятся на альтернативной основе. Около 20 % депутатских мандатов на местных выборах распределяется при наличии лишь одного кандидата. Это происходит в тех случаях, когда какой-либо партийный или независимый кандидат пользуется явной поддержкой значительного числа избирателей.

Процедура проведения *предвыборной агитации* достаточно детально регламентируется Актами о народном представительстве с тем, чтобы обеспечить равные возможности всем кандидатам. Особо оговариваются такие их права, как право посылать бесплатно по одному предвыборному обращению каждому избирателю, снимать помещения муниципальных школ для проведения встреч с избирателями.

На практике важными формами агитационной работы являются посещение представителями партий избирателей по месту жительства с тем, чтобы выяснить их намерения и объяснить политический курс партии, а в день голосования обеспечить явку избирателей на избирательные участки, в том числе предлагая их доставку на «партийном» автомобиле, рассылка писем избирателям (причем их содержание различно в зависимости от специфики проблем и забот адресата, для этого используется компьютер, где хранится необходимая информация о каждом избирателе), опубликование партиями своих предвыборных манифестов с изложением программы действий в случае победы на выборах.

В современных условиях предвыборная агитация через средства массовой информации наиболее эффективна. Согласно обычаю, перед началом избирательной кампании британские радиовещательные и телевизионные средства массовой информации обращаются в комитет по политическому вещанию с

предложениями относительно порядка проведения партийных передач. Названный комитет является органом, статус которого не регулируется в статутном порядке; в его состав входят представители всех парламентских партий, Би-Би-Си и Независимого телерадиовещательного управления, представляющего интересы иных электронных средств массовой информации. По традиции лейбористы и консерваторы делят эфирное время поровну, социал-либеральные демократы и социал-демократы имеют половину их времени. Столько же времени получают региональные партии, но только в своих регионах. Продолжительность агитационных передач в абсолютном выражении зависит от значения, которое придают данной избирательной кампании ведущие политические партии (к высшей категории относятся парламентские выборы, к низшей — выборы общинного уровня и в Евро-парламент). Интересно, что хотя СМИ и обязаны передать в эфир передачи, содержательная часть которых готовится партиями, тем не менее они несут ответственность в случае, если в подобного рода передачах содержатся нарушения действующего законодательства, и могут выступать соответчиками по искам о диффамации, клевете, неуважении к суду, нарушении расового равноправия и т.п.

Законодательство Великобритании не ограничивается регламентацией гарантий избирательных прав в ходе проведения агитационной кампании. Оно предусматривает и различные виды правонарушений, связанных с ведением избирательной кампании, которые объединяются понятием «бесчестных и незаконных приемов на выборах». К числу «бесчестных» приемов относятся прямой подкуп избирателей либо устройство для них обедов и развлечений, использование угроз, принуждения для оказания влияния на избирателей, ложная информация об избирательных расходах, оплата таких расходов без разрешения кандидата, издание рекламных объявлений или роликов, связанных с выборами, и т. п. За использование «бесчестных» приемов законодательство предусматривает конкретную правовую санкцию, применяемую лично к виновному лицу. Незаконными приемами считаются деяния, нарушающие предписания законодательства о выборах, но не наказуемые в персональном порядке. Единственным правовым последствием их использования может быть признание выборов недействительными в судебном порядке. В данную группу правонарушений входят, например, преднамеренное превышение предельной суммы избирательных расходов, установленной законом, уплата избирателю за демонстрацию агитационного плаката и т.п.

Государственное *финансирование избирательных кампаний* ограничивается оплатой расходов по составлению списков избирателей, работы должностных лиц по организации выборов, бесплатной трансляции партийных политических передач и бесплатной рассылкой предвыборных обращений кандидатов к избирателям. Остальные расходы кандидатов осуществляются за их счет. Средства на них слагаются из собственных средств кандидата и добровольных пожертвований. Вопросы избирательных расходов достаточно детально регламентируются законодательством. Так, их максимальная сумма для кандидатов в депутаты Палаты общин по состоянию на 1991 г. не должна была превышать 3370 ф.ст. плюс 3 ф.ст. 8 пенсов за каждого избирателя в избирательном округе неметрополитенского графства или 2 ф.ст. 9 пенсов за каждого избирателя в округе метрополитенского графства (см. п. 1 § 6). При этом оплата расходов должна производиться либо самим кандидатом, либо его агентом по выборам с письменного согласия кандидата. Некоторые расходы кандидатов законом запрещены: выплаты лицам, ведущим подсчет голосов, оплата духовых оркестров, участия избирателей в предвыборной агитации и т.п. По окончании избирательной кампании кандидат должен представить чиновнику по выборам отчет об источниках поступлений и расходовании средств при проведении избирательной кампании.

Традиционно *голосование* в Великобритании проводится по четвергам с 7 до 21 час. Оно осуществляется лично каждым избирателем в специальном помещении путем подачи бюллетеня (исключение составляет голосование по почте и по доверенности). Обычно в парламентских выборах участвуют 70—80 % избирателей, а в местных — около 40 %.

По окончании голосования все урны передаются в так называемый центральный избирательный участок соответствующего округа, где и осуществляется *подсчет голосов* в присутствии агентов по выборам, наблюдателей, представителей прессы.

Определение результатов выборов проводится с использованием *мажоритарной системы относительного большинства.* Требований о числе явившихся на участок избирателей, а на парламентских выборах — и о получении кандидатом какого-либо минимального процента голосов избирателей не существует. При наличии лишь одного баллотирующегося кандидата голосование не проводится, ибо в этом случае теоретически достаточно, чтобы лишь сам кандидат пришел на избирательный участок и проголосовал за себя. Англичане называют данную систему «кто первым прошел, тот и избран» («the first past — the post»).

Если кандидаты получили одинаковое число голосов, победитель определяется жеребьевкой, проводимой чиновником по выборам.

Применительно к некоторым местным выборам мажоритарная система относительного большинства в целях обеспечения легитимности представительных органов дополняется требованием преодоления трехпроцентного заградительного пункта.

Законодательство определяет и порядок разрешения *избирательных споров.* Например, при проведении выборов в Палату общин в течение 21 дня со дня голосования каждый избиратель, зарегистрированный в соответствующем округе, или любой выдвинутый в нем кандидат могут обратиться в Высокий суд с заявлением о нарушениях либо злоупотреблениях, допущенных на выборах должностным лицом, о нарушении правил законодательства о несовместимости депутатского мандата либо иных требований, предъявляемых законом к депутатам, о совершении правонарушений в ходе проведения избирательной кампании.

В случае принесения жалобы назначается *суд по выборам,* состоящий из двух судей Высокого суда. Рассмотрев жалобу, суд может принять решение о пересчете голосов, о проверке правильности результатов выборов, об объявлении недействительными голосов избирателей, поданных за победившего кандидата, если он не удовлетворяет избирательным цензам и об этом было заранее известно избирателям (избранным в этом случае считается кандидат, занявший второе место); о признании выборов в данном округе недействительными и о проведении новых выборов (если имелись нарушения законодательства, повлиявшие на исход выборов).

Следует отметить, что обжалование результатов парламентских выборов в настоящее время не практикуется (последний случай подачи жалобы имел место в 1923 г.). Обжалование же результатов местных выборов осуществляется достаточно часто.

4. Выборы в Европейский парламент

Их организация и проведение регулируются Актами о выборах в Европейский парламент 1978 и 1993 гг.

С 1992 г. Великобритания имеет в Европейском парламенте 87 мест (из 626). Выборы проводятся по историческим регионам страны, причем от Англии избирается 71 депутат, от Уэльса — пять, от Шотландии — восемь и от Северной Ирландии — три. В первых трех регионах используется униноминальная мажоритарная избирательная система относительного большинства, а в Северной Ирландии — система единственного передаваемого голоса (естественно, что весь регион представляет собой единый избирательный округ).

Активное избирательное право предоставляется по достижении возраста 18 лет, пассивное — 21 года. В отличие от национальных выборов и активным, и пассивным избирательным правом пользуются в числе прочих лорды.

Для выдвижения кандидата требуется поддержка 30 избирателей и внесение залога в 600 ф.ст., который возвращается, если кандидат собрал не менее 1/8 общего, числа голосов, поданных по избирательному округу.

5. Референдум

В Великобритании этот институт почти не применялся. Лишь в 70-е гг. состоялись четыре референдума: один общенациональный и три региональных. Все референдумы проводились на основании актов, изданных ad hoc.

Общенациональный референдум был проведен в 1975 г. в соответствии с Актом о референдуме 1975 г. по вопросу о членстве в Европейском экономическом сообществе; более 2/3 проголосовавших избирателей ответили положительно на вопрос о дальнейшем пребывании страны в Сообществе.

Региональные референдумы имели консультативный характер и проводились в 1973 г. в Северной Ирландии и в 1979 г. в Шотландии и Уэльсе. В Северной Ирландии референдум по вопросу об отделении данной территории от Великобритании и воссоединении ее с Ирландией проводился на основании Акта о Северной Ирландии 1972 г., который предусматривал периодическое проведение таких референдумов («голосований о границе»). На вынесенный на референдум вопрос «Хотите ли вы остаться в составе Соединенного Королевства?» 57 % избирателей ответили утвердительно, 1 % — отрицательно, а 42 % не приняли участия в голосовании.

На референдумы в Шотландии и Уэльсе были вынесены билли о *деволюции* (передаче полномочий центральной власти местным ассамблеям и правительствам), т. е. был поставлен вопрос об автономии этих областей с учреждением их собственных парламентов и органов исполнительной власти. В обеих областях не были получены в пользу автономии требуемые 40 % от общего числа зарегистрированных избирателей (в Шотландии, впрочем, в поддержку автономии высказалось абсолютное большинство голосовавших).

§ 5. Государственные органы

1. Форма правления и государственный режим

История развития британского государства после Английской революции XVII в. характеризуется многочисленными компромиссами между соперничавшими политическими силами, которые осознали, что на пути насилия общество было бы обречено на деградацию. Эти компромиссы и определяют эволюцию формы правления и государственного режима в стране.

Сегодня, как мы уже отмечали, британская форма правления представляет собой *парламентарную монархию,* а государственный режим — *систему кабинета,* или *министериализм.* В то же время существует множество архаических институтов, архаичных прежде всего по их названиям, да нередко и по существу, причем многие из них давно стали фиктивными, как, например, принадлежащее Королеве право абсолютного вето, которым она и ее предшественники уже около 300 лет не пользуются.

Хотя Ш. Монтескье считал Англию образцом системы разделения властей, в действительности многочисленные институциональные пережитки абсолютной и дуалистической монархии, сохранившиеся до настоящего времени, совершенно не укладываются в такую систему. Достаточно упомянуть, что высшим судебным органом является верхняя палата Парламента, а во главе нее, в свою очередь, находится член Правительства. Тем не менее в основных своих чертах разделение властей в современной Великобритании существует не только формально, но и на деле.

2. Монарх

Это Король (Королева) — глава государства и формально источник суверенной власти.

Престолонаследие, согласно Акту 1701 г., определяется по *кастильской системе,* в соответствии с которой трон передается старшему сыну умершего или отрекшегося монарха, а при отсутствии сыновей— старшей дочери. Так в 1952 г. воцарилась нынешняя Королева Елизавета II, принадлежащая к Виндзорской династии: у ее отца Георга VI не было сыновей. При этом монарх должен быть протестантом и не может состоять в браке с католиком. Он имеет право отречься от престола в пользу своего близкого родственника, и в этом случае его потомки по прямой линии теряют право на наследование трона. Так произошло с Эдуардом VII, который в 1936 г., чтобы жениться на американке-католичке, отрекся от престола в пользу своего брата, ставшего Королем Георгом VI. Его дочерью и является царствующая Королева. Она — 42-й английский монарх и 6-я Королева.

Монарх может изменить порядок престолонаследия и сам определить, кто из его нисходящих будет наследовать трон. В частности, Елизавета II в связи с неудачной семейной жизнью своего старшего сына — первого наследника престола — подумывает о том, чтобы назначить в качестве такового старшего внука или младшего сына.

Первым *наследником* престола считается старший сын царствующего монарха. Он носит титул *принца Уэльского.* Существует и возможный наследник (наследница), например, младший (следующий по возрасту за первым наследником) сын или старшая (единственная) дочь монарха.

Супруг Королевы монархом не является. Ему как *принцу-консорту* присваивается титул *принца Эдинбургского.* Супруга Короля именуется королевой, однако полномочий монарха не имеет.

В британских официальных документах и доктринальных произведениях институт монарха часто обозначают термином «Корона».

Полномочия монарха можно подразделить на две группы: прерогативные и статутные. Большинство полномочий существует в форме *прерогативы* Короны, т. е. его как бы прирожденных исключительных прав, не производных от решений Парламента. Королевскую прерогативу можно разделить на личную и политическую.

Личная прерогатива охватывает право на атрибуты монаршей власти: корону, мантию, трон, скипетр

и державу, титул, в котором перечисляются владения монарха, указывается божественное происхождение его власти. Официальный титул Королевы Великобритании звучит так: «Ее Величество милостью Божией Королева Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии и других подвластных ей государств и территорий, глава Содружества, защитница веры». Личная прерогатива включает также право на королевский *двор* и *цивильный лист* (в 1995 г. выплаты по нему составили 7,9 млн. ф.ст.). Ранее личная прерогатива включала и освобождение от уплаты налогов, однако в начале 90-х гг. Елизавета II добровольно от этого отказалась. Отказалась она и от специальных самолетов и пользуется теперь рейсовыми.

В связи с политической прерогативой следует указать, что монарх является составной частью Парламента наряду с обеими палатами. Однако заседания палат без специального приглашения Королева посещать не может. Единственное исключение, вытекающее из королевской прерогативы, состоит в том, что именно Королева открывает каждую осень очередную сессию Парламента, выступая на совместном заседании палат с подготовленной Правительством *тронной речью.* В ней излагается очередная программа Правительства.

Прерогатива включает право санкционирования законов, принятых обеими палатами Парламента, а также связанное с ним прерогативное право абсолютного вето в отношении законов Парламента, которое, как отмечалось выше, с 1707 г. не используется.

Прерогатива включает и право Королевы распускать Палату общин.

Что касается отношений Королевы с Правительством, то сердцевина последнего — Кабинет — возник в конце XVII в. как комитет Тайного совета монарха. Тайный совет состоит из членов королевской семьи, архиепископов, министров и почетных членов, насчитывая более 420 человек. В полном составе он собирается в особо торжественных случаях, а вообще кворум в нем составляют три члена. Формально существуя как совещательный орган при монархе, Тайный совет созывается на заседания по решению Королевы чаще всего в случаях принятия ею актов, имеющих юридическую значимость: прокламаций в Совете и приказов (orders) в Совете. Прокламации принимаются по вопросам объявления войны и заключения мира, созыва Парламента, объявления перерыва в его работе и роспуска Палаты общин. По другим вопросам издаются приказы в Совете, которые доктриной подразделяются на законодательные, исполнительные и судебные.

Королева назначает Премьер-министра, однако, как правило, она при этом не свободна, ибо вынуждена назначить лидера партии, имеющей большинство мест в Палате общин. В противном случае, не имея доверия Палаты, Правительство вообще не смогло бы работать. Иногда, однако, оказывается, что победившая на выборах партия затрудняется с определением своего лидера, и в этих случаях монарх принимает решение по своему усмотрению. Таким образом в 1957 г. Елизавета II назначила Премьер-министром Г. Макмиллана, а в 1963 г. — А. Дугласа-Хьюма, которые именно в силу этого назначения стали лидерами партии консерваторов. Более того, в 1974 г. результаты выборов в Палату общин не дали ощутимого преимущества ни одной из партий, и Королева сама приняла решение о сформировании Правительства лейбористами. Королеве принадлежит и право назначения министров. Правительство действует от имени Короны, это — Правительство Ее Величества.

В судебной сфере монарх назначает судей, ему принадлежит право амнистии и помилования.

Монарх — главнокомандующий Вооруженными силами, хотя воинское звание самой Королевы — полковник. Она назначает высших должностных лиц в вооруженных силах, присваивает звания офицерам армии, авиации и флота, награждает знаками отличия.

Королева возглавляет Содружество (Commonwealth), включающее около 50 государств, из которых 17, в том числе Канада, Австралия и Новая Зеландия, признают Елизавету II и своим главой государства. Она промульгирует конституции этих государств, по представлению их правительств назначает генерал-губернаторов, которые действуют от ее имени. Содружество — это своеобразная экономико-правовая форма связи Великобритании с ее бывшими колониями.

Во внешнеполитической сфере Королеве принадлежит также право назначения дипломатических представителей, заключения международных договоров, объявления войны и заключения мира.

Наконец, своеобразие статуса британской Королевы заключается в том, что она, как мы уже отметили, возглавляет англиканскую церковь в Англии и пресвитерианскую — в Шотландии. В этом качестве она назначает церковных иерархов Церкви Англии.

Все акты Королевы подлежат *контрасигнатуре* Премьер-министра. Данное правило сформулировано в Акте об устроении 1701 г. Тем самым ответственность за акты Королевы, исходя из формулы «Король не может быть неправ», выражающей принцип неответственности монарха, несет

Правительство.

Институт монархии сохраняется в Великобритании как символ единства нации, преемственности в ее развитии, как гарант стабильности в обществе. Этому способствуют политический нейтралитет монарха, который, в частности, не может состоять ни в одной политической партии, его информированность в вопросах управления и компетентность, обеспечиваемая подготовкой с детства к достойному выполнению своей функции и затем многолетним опытом.

3. Парламент

Это орган законодательной власти, включающий, как отмечалось, монарха и две палаты — Палату общин и Палату лордов.

Основными функциями Парламента являются, как и в других странах, представительство нации, законодательство, принятие бюджета (старейшая функция английского Парламента) и контроль за деятельностью Правительства.

Считается, что английский Парламент существует с 1265 г., когда впервые было созвано собрание, ограничившее власть короля и достаточно широко представлявшее интересы страны (наряду с баронами в нем заседали по два рыцаря от каждого графства и по два представителя от каждого города). Поэтому английский Парламент называют праматерью парламентов.

В современных условиях Парламент Великобритании действует на основе двух уравновешивающих друг друга начал. С одной стороны, это доктринальный принцип парламентского верховенства и ответственного правления, с другой — сложившаяся практика двухпартийной системы и обусловленный ею государственный режим министериализма. Функционирование Парламента в условиях действия указанных факторов обеспечивает разумное сочетание элементов демократизма и рационализма британской парламентской системы и государственного механизма в целом.

Обе палаты могут на паритетных началах образовывать объединенные комитеты по вопросам, затрагивающим компетенцию равным образом обеих палат. Существует, например объединенный комитет по проверке актов делегированного законодательства.

П а л а т а о б щ и н . Эта палата, хотя и считается нижней, в действительности играет главную или исключительную роль в осуществлении функций Парламента. Поэтому термином «парламент» в Великобритании часто обозначают только Палату общин.

Срок ее *полномочий* — пять лет, однако на практике Правительство нередко прибегает к досрочному *роспуску* этой палаты. В парламентском праве Великобритании нет ограничений, касающихся досрочного роспуска Парламента. Обычай и многочисленные прецеденты позволяют Премьер-министру в любое время предложить монарху распустить Парламент, и нет таких обстоятельств, на основании которых Король должен отказать.

В английской литературе различают несколько разновидностей роспуска Палаты общин: с целью получения одобрения политики Правительства со стороны избирательного корпуса (если Правительство предлагает меры, противоречащие предвыборному манифесту соответствующей партии); в результате поражения Правительства по какому-либо вопросу, если общественное мнение, с точки зрения Правительства, поддерживает его, а не Парламент; наконец, с целью получения правящей партией преимуществ на парламентских выборах, т. е. в удобный, выигрышный для нее момент. За послевоенное время ни один состав Палаты общин не просуществовал в течение отпущенного срока легислатуры, а всего в нынешнем веке досрочный роспуск палаты производился более 20 раз. Лишь Парламент, избранный в 1992 г., оказался первым после Второй мировой войны, который не был распущен досрочно.

Палата может принять решение и о *самороспуске* (последний такой случай имел место в 1911 г.), а может, наоборот, издать закон о продлении срока своих полномочий. Это случалось во время обеих мировых войн.

В настоящее время Палата общин насчитывает 659 депутатов. Напомним, что *численный состав* палаты не является неизменным. Он возрастает каждый раз после пересмотра границ избирательных округов в связи с ростом численности населения. Так, по сравнению с послевоенным временем число депутатов Палаты общин увеличилось более чем на 10 %. Последние выборы Парламента проведены, как отмечалось, по 659 одномандатным избирательным округам*.

* Интересно, что некоторые члены Парламента выступают против практики постоянного увеличения числа избирательных округов. Так, недавно, после принятия Палатой общин последнего решения об их увеличении с 651 до 659

депутат округа Кенсингтон Дадли Фисбёрн в знак протеста ушел в отставку.

Персональный состав палаты можно охарактеризовать с точки зрения соотношения представительства различных регионов страны, политических партий, половозрастных, профессиональных, этнических групп населения и т.д.

Региональное представительство характеризуется тем, что 539 депутатов представляют Англию, 41 — Уэльс, 61 — Шотландию, 18 — Северную Ирландию.

Партийный состав палаты определяется итогами выборов. В результате всеобщих выборов 1997 г. политические партии оказались представленными в Палате общин следующим образом: Консервативная партия — 165 депутатов, или 25,04 *%* мандатов; Лейбористская партия — 419 депутатов, или 63,58 *%;*

Партия либеральных демократов — 46 депутатов, или 6,98 *%;*

Остальные 29 мандатов (4,4 *%)* достались региональным партиям.

Профессиональный состав различных фракций не является одинаковым. Так, в прошлом составе Палате общин среди консерваторов 45 % депутатов составляли профессиональные политики, 36 *%* — бизнесмены, 19 % — представители иных профессий, прежде всего юристы, и лишь один депутат был избран из числа рабочих. Лейбористская фракция на 42% состояла из профессиональных политиков, на 9 % — из бизнесменов, на 33 *%* — из рабочих и на 16 % — из представителей иных профессий и занятий*.

* Данные приводятся по состоянию на начало 1995 г.

Женщин насчитывалось в Палате общин 60 человек, или 9,2 *%* депутатов. Среди членов Палаты общин были три депутата азиатского происхождения и три чернокожих депутата.

Должностными лицами палаты являются спикер, три его заместителя, пристав.

Спикер избирается палатой с одобрения Короны из числа депутатов. Обычно это один из наиболее влиятельных членов правящей партии. Однако бывают исключения. Например, в настоящее время спикером избрана бывшая лейбористка Бетти Бутройд. Это первая за всю историю британского Парламента женщина-спикер. Интересно, что спикер Палаты общин избирается на один срок легислатуры Парламента, но продолжает оставаться в должности до тех пор, пока не уйдет в отставку по собственной инициативе или не проиграет выборы. Основными задачами спикера являются представительство палаты перед монархом, Правительством, другими институтами власти, а также обеспечение организационного руководства палатой.

В рамках данной функции спикер по своему усмотрению решает, в каком порядке должны выступать депутаты, следит за тем, чтобы они говорили по существу вопроса (в противном случае лишает их слова); единолично отклоняет предложения о прекращении прений; определяет, относится ли билль к числу финансовых (от этого зависит процедура его прохождения); выбирает комитет, который будет заниматься законопроектом; отбирает поправки, которые будут обсуждаться в палате с использованием способа «кенгуру»; определяет способ голосования и допустимость депутатского запроса к члену Правительства; принимает решение об образовании комитета всей палаты; назначает председателей постоянных комитетов палаты и персонал аппарата палаты. Решения спикера по указанным вопросам окончательны.

Таким образом, спикер играет чрезвычайно важную роль в работе Парламента. С учетом этого для предотвращения преимуществ, которые может дать статус спикера той партии, к которой он принадлежит, сразу после избрания спикер формально выходит из состава своей партии. Для того, чтобы не допустить давления спикера на депутатов в ходе дебатов, ему не предоставляется право выступать на заседаниях палаты и участвовать в голосовании. Исключение составляет случай, когда голоса депутатов разделяются поровну — именно спикер в данной ситуации решает судьбу обсуждаемого вопроса. Подобные случаи хотя и редко, но имеют место в парламентской практике страны. Так, в 1993 г. нынешняя «мадам спикер» использовала право голоса по вопросу о ратификации Маастрихтского договора.

Во время заседаний спикер облачается в мантию и парик из белого конского волоса (для «мадам спикер» было сделано исключение: парика она не надевала).

По окончании полномочий спикер получает титул барона, становясь членом Палаты лордов.

Первый заместитель спикера именуется *председателем комитета путей и средств.* Он избирается (как и два других заместителя) палатой из числа депутатов по предложению лидера палаты —- также

практически пожизненно. Председатель комитета путей и средств замещает спикера в его отсутствие и председательствует на заседаниях комитета всей палаты. В отсутствие председателя его функции выполняют два других заместителя спикера.

Еще одним важным должностным лицом палаты является ее *лидер.* В соответствии с Актом о Палате общин (управление делами) 1978 г. его назначает Премьер-министр из числа наиболее влиятельных членов правящей партии. Основная функция лидера — представительство Правительства в палате. Ему принадлежат такие важные полномочия, как определение повестки дня сессии, программы законодательных мероприятий.

Секретарские функции в Палате общин выполняет *клерк,* назначаемый Короной из числа лиц, не являющихся депутатами палаты. Это несменяемая должность: отставка может наступить лишь по собственному желанию либо по достижении 65 лет. Клерк является советником палаты и спикера по вопросам процедуры и парламентских привилегий. Ему помогают два помощника.

За вопросы безопасности в палате отвечает *пристав.*

Палата имеет *комитеты,* постоянные и временные. Постоянные делятся на три вида: комитет всей палаты, неспециализированные и специализированные.

Комитет всей палаты — это весь ее состав. В его задачу входит обсуждение (только обсуждение, но не принятие решения) конституционных и финансовых законопроектов, а также предложений о национализации или денационализации (в последнем случае — по желанию Правительства) имущества. В комитете всей палаты по очереди председательствуют заместители спикера.

Неспециализированные комитеты Палаты общин обозначаются первыми буквами латинского алфавита — А, В, С и т. д. Обычно в палате функционируют семь-восемь таких комитетов, насчитывающих от 15 до 50 членов. Их персональный состав определяется комитетом по отбору (а не всей палатой) с учетом предложений партийных фракций пропорционально их численности.

Председатели комитетов назначаются спикером. Основное назначение неспециализированных комитетов -— рассмотрение биллей. Адресата такого рассмотрения, как уже упоминалось, определяет спикер.

Специализированные комитеты создаются в таком же порядке, что и неспециализированные, и насчитывают от девяти до 14 членов. Они образуются по отраслям и сферам управления. Главная их задача — контроль за деятельностью основных министерств, поэтому и система этих комитетов привязана к структуре Правительства. Есть комитеты по обороне, внутренним делам, иностранным делам, промышленности и торговле, транспорту, сельскому хозяйству, по делам Шотландии и Уэльса, по европейскому законодательству, по вопросам Парламентского комиссара по делам администрации и т.д. Всего таких комитетов 14. Специализированные комитеты существуют в Палате общин с 1979 г.

Члены Правительства не вправе входить в состав комитетов, но могут присутствовать на их заседаниях, выступать от имени Правительства, не участвуя в голосовании. Депутаты Палаты общин, не являющиеся членами соответствующего комитета, также вправе присутствовать на его заседаниях, но без права выступления и голосования.

Комитеты могут проводить расследования и в этих целях истребовать документы и материалы, вызывать свидетелей, назначать экспертов. По расследованному вопросу комитет представляет палате доклад. Решения комитетов носят рекомендательный характер, и палата ими не связана.

Из временных комитетов особое значение имеют сессионные комитеты, которые учреждаются в начале каждой сессии. Их задача — обеспечение функционирования палаты. Это комитеты по вопросам процедуры, по привилегиям, по петициям, по обслуживанию депутатов.

Статус депутата Палаты общин (он именуется членом Парламента; на лордов это название не распространяется) ныне фрагментарно регламентируется нормами множества статутов. Среди важнейших из них можно выделить Акты о Парламенте 1911 и 1949 гг., Акты о министрах Короны 1937 и 1964 гг., Акты о народном представительстве 1983 и 1985 гг., Акт Палаты общин о дисквалификации 1975 г. и т. д. Кроме того, отдельные стороны статуса депутата Парламента регулируют постоянные правила палат, обычаи и судебные прецеденты.

Указанный статус возникает с момента принесения присяги лицом, победившим на парламентских выборах. Формально он характеризуется *свободным мандатом,* хотя на практике депутат, желающий переизбираться и в дальнейшем, не может не считаться с позициями и решениями своей фракции, а также с мнением избирателей своего округа. Депутат регулярно посещает его — как правило, раз в одну-две недели по субботам или воскресеньям, встречается с избирателями, ведет прием. Кроме того, прием избирателей, а также делегаций своих округов ведется депутатами в Лондоне.

Неотъемлемым элементом статуса депутата Палаты общин являются парламентские *привилегии.* Традиционно к ним относят свободу от ареста и свободу слова в парламенте.

Первая привилегия действует во время сессии, а также в течение 40 дней до и после нее. Однако данная привилегия, означающая, что арест члена Палаты общин не может быть произведен без разрешения самой палаты, распространяется. только на гражданское судопроизводство (т. е. привлечение к уголовной ответственности и арест в связи с возбуждением уголовного дела и по приговору суда возможны). Поэтому после упразднения тюремного заключения за неуплату долга (имеются, правда, некоторые исключения) данная привилегия утратила значение, и можно считать, что члены Палаты общин парламентским иммунитетом не обладают.

Привилегия свободы слова получила законодательное закрепление в Билле о правах 1689 г. Она означает, что против члена Палаты общин не может быть возбуждено уголовное преследование за любое слово, произнесенное в Парламенте. На выступление вне стен Парламента, письма к внепарламентским адресатам данная привилегия не распространяется. Однако и в здании Парламента она не является абсолютной. В правилах парламентской процедуры установлены нормы об ответственности за злоупотребление свободой слова. Так, запрещаются выступления, оскорбительные для Парламента, Королевы, лиц, выполняющих властные функции, мешающие работе Парламента, а также изменнические и мятежные речи, упоминание в выступлениях конкретных уголовных дел (с момента предъявления лицу обвинения в совершении преступления). При нарушении указанных запретов палата имеет право объявить депутату предупреждение или порицание, удалить из зала до конца дня, приостановить его депутатский мандат на определенный срок или до конца сессии, исключить депутата из состава палаты, наложить штрафы, даже заключить в тюрьму. Так, в апреле 1995 г. два члена Палаты общин были отстранены от участия в ее работе на две и четыре недели в связи с получением вознаграждения за затягивание рассмотрения в Парламенте определенных вопросов*.

* См.: Keesing's Record of World Events. 1995, № 4, p. 40518.

Таким образом, в сфере привилегий парламентариев сама палата выступает не только правотворческим органом, но и судебной инстанцией. Поэтому систему норм о парламентских привилегиях в Великобритании принято именовать «общим правом Парламента».

С 1911 г. депутатам выплачивается жалованье (в 1993 г. оно составляло 30 854 ф.ст. в год, в июле 1996 г. палата приняла решение об очередном его повышении). Кроме того, им возмещаются транспортные и почтовые расходы и услуги трех помощников, которые содействуют депутатам в выполнении конкретных просьб избирателей, организуют их встречи с депутатом и т. п.

Важной характеристикой статуса депутата Палаты общин является принцип несовместимости мандата с некоторыми видами деятельности, о чем уже упоминалось.

Согласно Акту 1623 г., законно избранный член Палаты общин не может по собственной инициативе сложить с себя полномочия, т. е. статус депутата утрачивается лишь вследствие смерти, лишения депутата его мандата самой палатой, прекращения соответствия лица избирательным цензам. Формально этот акт не отменен. Но в нынешнем веке сложился обычай, согласно которому парламентарии присвоили себе право добровольно отказаться от депутатского мандата. Правда, пользуются они им достаточно редко: в основном при получении выгодных предложений от различных коммерческих компаний.

Депутаты могут объединяться в партийные фракции, называемые в Великобритании *парламентскими партиями,* и на практике обычно это делают. Наиболее крупные фракции — консерваторов и лейбористов — образуют соответственно фракцию большинства, формирующую Правительство, и фракцию оппозиции. Акт о министрах Короны 1937 г. официально признал оппозицию Ее Величества, установив жалованье лидеру оппозиции. Из числа парламентариев своей фракции он формирует «теневой кабинет» и «теневое правительство», которые в любое время готовы прийти на смену действующим Кабинету и Правительству.

До недавнего времени члены фракции были обязаны голосовать в палате в соответствии с решениями фракции. За этим, а также вообще за партийной дисциплиной депутатов следят назначаемые фракциями *«кнуты»* («whips»). Однако в последние годы депутаты все больше вынуждены ориентироваться на интересы своих избирателей, даже подчас в ущерб партийной дисциплине. Нередкими стали случаи раскола голосов депутатов одной фракции. Так, в 1993 г. по вопросу о ратификации Маастрихтского договора, несмотря на рекомендацию руководства Лейбористской партии воздерживаться при голосовании, 60 членов фракции высказались против, а пять — за ратификацию,

поддержав тем самым Правительство. 41 член Консервативной партии высказался против ратификации, т. е. тоже вопреки рекомендации партийного руководства.

Более того, в последнее время участились случаи перехода парламентариев из одной фракции в другую. Так, за последний квартал 1995 г. два депутата-консерватора перешли во фракцию либеральных демократов, а один — к лейбористам*.

* См.: Keesing's Record of World Events, 1995, № 12, p. 40832.

П а л а т а л о р д о в . Это уникальный по своей архаичности институт. Численный состав палаты законодательно не установлен. Общее число ее членов в 1994 г. составляло 1259 пэров. Подавляющее большинство членов палаты — 773 пэра* — занимают свои места по наследству; это лица, обладающие дворянским титулом не ниже барона (герцоги, маркизы, графы, виконты, бароны). Наследственные пэры получают право участвовать в заседаниях палаты по достижении 21 года. Часть лордов — 448 — пожизненные, получившие на основании Акта о пожизненных пэрах 1958 г. титул барона или баронессы от Королевы по рекомендации Премьер-министра за выдающиеся заслуги перед государством без права передачи титула по наследству. Такой титул получают, как правило, например, премьер-министры, спикеры Палаты общин после отставки. Пэрство жалуется два раза в год: под Новый год и в день рождения Королевы (21 апреля).

* Все цифровые данные приводятся по состоянию на 1994 год. См.: *Barnett H.* Op. cit, p. 418.

Кроме того, есть две категории лордов по должности: 26 духовных лордов, о которых мы уже упоминали выше, и 12 судебных лордов, или «ординарных лордов по апелляциям», назначаемых Королевой и осуществляющих судебные полномочия палаты. Духовные лорды и «ординарные лорды по апелляциям» не являются пэрами, т. е. не имеют дворянского титула. Не могут быть членами Палаты лордов пэры-иностранцы, пэры-банкроты, пэры, осужденные за государственную измену, в период отбывания наказания.

Изначально палата состояла из представителей земельной аристократии. Это положение в большой степени сохранилось и сейчас. Самую значительную социально-профессиональную группу лордов составляют крупные землевладельцы. В 1987 г. их было 423 среди наследственных и 60 среди пожизненных пэров. Второй по численности категорией пэров являются государственные служащие: 109 наследственных и 238 пожизненных пэров. Третья большая группа пэров — это главы крупных компаний: 155 наследственных и 109 пожизненных пэров. 86 % наследственных и 45 % пожизненных пэров закончили престижные университеты*.

* Данные приводятся по состоянию на 1987 г. См.: *Barnett H.* Op. cit., p. 417.

Акт о пожизненных пэрах 1958 г., учредивший институт пожизненного пэрства, предоставил право на титул также женщинам. Поэтому с 60-х гг. в Палате лордов появились пэрессы. Ныне в составе палаты 62 пэрессы. В их числе известная баронесса М. Тэтчер, долгое время возглавлявшая консервативное Правительство.

Интересна эволюция *партийного состава* Палаты лордов. До середины нынешнего века подавляющее большинство в ней составляли консерваторы, но начиная с 1958 г. картина изменилась. Значительную часть пожизненных пэров составляют лейбористы*, хотя данная партия традиционно выступает за реформу Палаты лордов, т. е. введение выборного начала ее формирования. В июле 1994 г. партийный состав палаты выглядел следующим образом: консерваторы — 45 %, лейбористы — 11 %, либеральные демократы — 5 %, независимые члены палаты — 27 %, члены других партий — 11 %.

* См.: *Adonis A.* House of Lords since 1945. II Contemporary Record. Vol. 2. №; 3. Autumn 1988, p. 7.

Следует отметить, что невыборный порядок формирования Палаты лордов вообще давно является мишенью критики. Еще в Акте о парламенте 1911 г. было заявлено намерение «заменить Палату лордов... иной палатой, основанной на начале народного представительства»*. Однако и в настоящее время отношение, общества к палате в ее существующем виде неоднозначно. Точку зрения ее сторонников, отражающую значение палаты, выразил ее член, маркиз в четвертом поколении, Рединг: «Мы полезны уже потому, что подрезаем крылья крайне правых и крайне левых и выступаем как люди здравого смысла».

* Конституции зарубежных государств. Соединенные Штаты Америки,. Великобритания, Франция, Германия, Италия, Испания, Греция, Япония, Канада. М.: ВЕК, 1997, с.64.

Большой численный состав Палаты лордов отнюдь не означает, что все ее члены регулярно принимают участие в работе палаты. Обычно на заседаниях присутствует лишь около сотни лордов. *Кворум* же правомочности заседаний составляют всего три человека.

Руководит палатой *лорд-канцлер,* являющийся членом Кабинета, а потому назначаемый Королевой по предложению Премьер-министра на пять лет. Он же возглавляет и судебную власть. Роль лорда-канцлера как председателя верхней палаты гораздо более скромная, чем у спикера Палаты общин. Он не предоставляет слова для выступления (порядок выступлений предопределен традициями палаты и не является столь формализованным, как в Палате общин), не обладает дисциплинарной властью. Отсюда следует, что лорд-канцлер может участвовать в дебатах и голосовать. Выступая, лорд-канцлер освобождает мешок с шерстью, на котором он обычно восседает, ведя заседания палаты. Во время его выступлений на мешок усаживается его первый заместитель, именуемый *лордом — председателем комитетов.* Имеется и еще один заместитель. Они назначаются ежегодно палатой в начале сессии. В их функции входит замещение лорда-канцлера в палате в его отсутствие, председательство в комитете всей палаты.

Клерк Палаты лордов назначается Короной из числа лиц, не являющихся членами палаты. Он обязан уйти в отставку по достижении 65 лет. Его статус аналогичен статусу клерка Палаты общин.

В верхней палате, как и в нижней, имеются партийные-фракции, хотя их влияние далеко не столь значительно. Каждая партия, представленная в палате, имеет своего лидера. Лидер правящей партии считается *лидером* палаты.

Лорды не получают жалованья за исполнение обязанностей членов палаты. Исключение составляют лорд-канцлер и «ординарные лорды по апелляциям». Однако им могут быть возмещены расходы, связанные с работой в палате, аналогично тому, как это делается в Палате общин. К *привилегиям* членов палаты относятся не только свобода слова и свобода от ареста, но и право свободного доступа каждого лорда к Королеве.

В Палате лордов действуют лишь неспециализированные *комитеты* (14 по состоянию на 1994 г.).

О б щ а я п р о ц е д у р а . Вопросам процедуры в британском Парламенте придается чрезвычайно большое значение, хотя в отличие от большинства государств здесь нет единого писаного документа (регламента либо закона), в котором были бы зафиксированы правила внутренней организации и работы палат. Они содержатся в различных источниках. Применительно к Палате общин это, например, «практика» парламента (свод неписаных правил, сложившихся в первые столетия его деятельности), постоянные и сессионные правила (принимаются палатами в одинаковом порядке, но срок действия правил первой группы не ограничен рамками одной сессии в отличие от правил сессионных), решения спикера (которые обычно содержат толкование уже существующих норм), а иногда и законы (например, Акты о Парламенте 1911 и 1949 гг.).

Созыв и роспуск Парламента — это прерогатива Королевы, осуществляемая путем издания королевской прокламации по предложению Премьер-министра. Парламентские сессии созываются ежегодно обычно в конце октября — начале ноября и продолжаются большую часть года (с перерывами на каникулы: рождественские, пасхальные, летние и связанные с Троицей). Дата первого после выборов заседания должна быть назначена не ранее чем через 20 дней со дня издания прокламации. Каждая сессия начинается тронной речью Королевы, которая, как отмечалось, по обычаю составляется Премьер-министром и содержит программу деятельности Правительства на предстоящий год.

Заседания Палаты общин проводятся ежедневно с понедельника до пятницы, Палаты лордов — с понедельника до четверга включительно, а в конце сессии при необходимости также по пятницам.

Резиденцией Парламента с 1341 г. является Вестминстерский дворец — собственность Короны, однако без разрешения палат монарх не может войти в него. Исключение составляет только его появление для произнесения тронной речи. Поэтому считается, что Парламент заседает в полном составе единственный день в году.

Кресла для размещения парламентариев в обеих палатах располагаются вдоль стен в виде длинных скамеек с проходом посередине, который упирается в стол спикера. С правой стороны от него размещаются парламентарии правящей партии, с левой — оппозиции. За депутатами не закреплены определенные места. Однако согласно давней традиции, члены Правительства и «теневого правительства» занимают места в первых рядах (поэтому их называют «переднескамеечниками»), а рядовые члены фракции — в последних рядах или даже в галереях для прессы и публики («заднескамеечники»), поскольку для всех депутатов в Палате общин места не находится: зал заседаний

рассчитан всего на 427 депутатов*.

* В этой связи следует еще раз отметить приверженность британцев своим традициям. В 1941 г. помещение, где заседает Палата общин, было разрушено немецкой бомбой. Его восстановили, полностью воспроизведя прежний вид, несмотря на неудобства, связанные с нехваткой мест для депутатов.

Наличие достаточно широкого прохода между скамьями правящей партии и оппозиции — тоже дань уважения к истории. В Палате общин проход застлан зеленым ковром с двумя красными линиями по бокам, переступать которые во время дебатов нельзя — традиция, относящаяся к старым временам, когда выяснение отношений между депутатами соперничающих партий иногда приводило к потасовкам и даже дуэлям*.

* Последняя дуэль в Палате общин, по сведениям историков, произошла в 1780 г. между Уильямом Фуллертоном и лордом Шелберном.

Кворум для принятия законов в Палате лордов составляет 30, а в Палате общин — 40 парламентариев. Залы заседаний в палатах нередко действительно пустуют, хотя в ходе рассмотрения отдельных вопросов они бывают переполнены (ответы Премьер-министра, обсуждение важных биллей или политических вопросов).

Весьма специфической является процедура голосования. в британском Парламенте. Во-первых, оно всегда открытое, во-вторых, своеобразны его способы. В Палате общин наряду с голосованием вставанием используют следующую процедуру: депутаты, голосующие за предложенный билль, собираются по правую руку от спикера, а голосующие против — по левую.

Все дела, рассматриваемые палатами, подразделяются на несколько категорий. Их процедура строго регламентирована. Начинаются заседания с так называемого «часа вопросов» депутатов к членам Правительства. По вторникам и четвергам на вопросы депутатов Палаты общин отвечает Премьер-министр. На этот «час» в Палате общин отводится 55 минут, а в Палате лордов — 20. Затем парламентарии переходят к основной повестке дня, которую образует обсуждение биллей (bills) и предложений (motions). Билли — это законопроекты, предложения — проекты резолюций. Резолюции — это акты палат, в которых формулируется позиция палаты по определенному вопросу. Таким образом, посредством предложений депутаты ставят на обсуждение Парламента какой-либо вопрос, предлагая вынести по нему решение. Это могут быть предложения об объявлении недоверия Правительству, о выражении сожаления в связи с проводимой им политикой, об обсуждении вопроса, имеющего важное общественное значение. Правом на внесение предложений наиболее активно пользуется оппозиция, так как они открывают возможность широкого обсуждения политики Правительства. Предложения от оппозиции вносятся ее лидером, от правящей партии — Премьер-министром. Депутаты могут вносить поправки в предложение: если предложение внесено оппозицией, поправки предлагает Правительство, и наоборот. Естественно, обычно принимается тот вариант предложения (или поправки), который был представлен правящей партией.

Порядок рассмотрения вопросов в палатах, особенно в Палате общин, строится в соответствии с делением парламентариев на правящее большинство и оппозицию. Так, в нижней палате все время сессии подразделяется на правительственное, оппозиции и частных членов соответственно тому, от кого в данные дни могут исходить билли и предложения, которые тоже подразделяются на правительственные, оппозиционные и частных членов. 20 дней в сессии отводится *частным членам,* т. е. депутатам, не входящим, ни в Правительство, ни в «теневое правительство» — «заднескамеечникам» (12 — для рассмотрения их биллей, 8 — предложений). 20 дней выделяется оппозиции. Остальное время — более 100 дней, или ¾ сессионного периода, — принадлежит Правительству.

В Палате лордов не существует подобного распределения времени, однако на деле большую часть времени лорды тоже заняты рассмотрением правительственных проектов.

По вопросам, инициированным Правительством, сначала выступает министр, затем соответствующий член «теневого правительства» или «теневого кабинета». Потом слово предоставляется рядовым депутатам фракций большинства и меньшинства. По делам оппозиции, наоборот, первым выступает ее представитель, потом — Правительства, далее слово получают другие депутаты. Каждый депутат в Палате общин может выступить в прениях лишь один раз. Продолжительность выступлений может быть неопределенной, если спикер не примет иного решения. В Палате лордов процедурные вопросы регламентированы не столь жестко. Каждый ее член независимо от фракционной принадлежности имеет право выступить в любое время, причем не только один раз.

Участвуя в дебатах, парламентарии должны следовать определенным правилам. Непозволительно

читать речь, необходимо следовать формуле обращения парламентариев друг к другу: «почтенный лорд» либо «почтенный член Парламента от такого-то округа». В Палате общин в качестве способов сокращения парламентских дебатов используются закрытие прений, «гильотина», «кенгуру». В Палате лордов правил сворачивания дебатов не существует.

Заседания парламентских комитетов проводятся при кворуме от пяти до 15 членов в зависимости от их численности. На них применяются менее жесткие процедурные правила. По окончании работы над каким-либо вопросом комитет составляет отчет, который представляется палате.

Заседания палат в большинстве случаев являются *открытыми* (хотя спикер вправе распорядиться и о проведении заседания при закрытых дверях) и широко освещаются прессой. Поэтому в залах заседаний палат предусмотрены галереи для прессы и публики. Посетить заседание палат может любое лицо, согласовав это с партийным «кнутом». Список посетителей утверждается спикером. В отношениях с прессой также сложились определенные правила. Например, в Палате общин число представителей различных изданий, аккредитованных при палате, составляет 100 человек. Их список формируется клерком палаты по поручению спикера и утверждается им. Каждая из палат публикует официальные отчеты о дебатах на следующий день после их проведения в специальных дневниках (The Commons' Journal и The Lords' Journal), которые ведутся соответственно с 1547 и 1461 гг.

Трансляция работы Парламента осуществляется следующим образом. С 1978 г. по радиоканалу Би-Би-Си в прямой эфир передается «час вопросов» министрам. Прямая трансляция парламентских выступлений Премьер-министра осуществляется, кроме того, по второму телеканалу Би-Би-Си. Парламентские дебаты транслируются по каналу кабельного телевидения — парламентское решение о введении прямого телевизионного освещения хода парламентских дебатов было принято в 1989 г.

Законодательный процесс. Билли, кроме финансовых (денежных — money bills), могут вноситься в любую палату, но на практике наиболее важные из них сначала рассматриваются Палатой общин, а наиболее сложные с юридической точки зрения — Палатой лордов.

В парламентском праве Великобритании различают два вида законов: публичные и частные. В соответствии с Интерпретационным актом 1889 г., *публичными* признаются все акты Парламента, принятые им с 1850 г., если в самом акте не указано иное. При этом обычно публичные акты подразделяются на общие (general), адресованные обществу в целом или его значительной части, местные (local), действующие на относительно небольшой части территории страны, и персональные (personal), регулирующие статус каких-либо объединений. *Частные* акты обычно касаются отдельных физических лиц. Юридическое значение отнесения того или иного акта к числу публичных или частных состоит в том, что в любом судебном или административном деле можно ссылаться на любую публикацию публичного акта, а в отношении частных актов — только на копию, выдаваемую Канцелярией Ее Величества или клерком Палаты общин (для разных категорий статутов)*. Право внесения публичных биллей принадлежит исключительно депутатам, частных — заинтересованным субъектам. При этом публичные билли вносятся в виде готовых законопроектов, а частные — в виде петиций, которые могут содержать лишь основную концепцию закона.

* См.: Jowitt's Dictionary of English Law. Second edition. Vol. 1. L.: Sweet & Maxwell, 1977, p. 33 – 34.

Согласно обычаю, основная масса законопроектов исходит от Правительства через его членов (билль представляется тем министром, в чью компетенцию входит соответствующая сфера общественных отношений). Поэтому на практике, если депутат добивается принятия какого-либо закона или резолюции, он, как правило, связывается с соответствующим министром и действует через него.

Рассмотрение проекта на пленарном заседании палаты именуется его *чтением,* каким оно когда-то и было. В первом чтении клерк палаты лишь зачитывает название проекта, и палата либо отвергает его, либо принимает к рассмотрению. В последнем случае имеет место второе чтение, на котором обсуждаются основные положения законопроекта без его постатейного обсуждения и внесения поправок. В ходе второго чтения решается вопрос о том, насколько целесообразно в принципе принятие данного закона. Оно может завершиться либо одобрением, либо отклонением законопроекта в целом. В случае одобрения билль, по решению спикера, передается в определенный им неспециализированный комитет либо в комитет всей палаты, где происходит постатейное обсуждение и вносятся поправки (в правительственные проекты поправок комитет, как правило, не вносит). По окончании работы комитета над биллем он составляет доклад, который представляется палате. В процессе обсуждения доклада в палате депутаты решают, должны ли отдельные статьи быть приняты в первоначальном варианте, с поправками комитета, либо новыми поправками, предложенными парламентариями. Затем начинается

третье чтение, где дискуссия допускается лишь по проекту в целом, без поправок, за исключением чисто редакционных. Чаще всего, однако, спикер сразу ставит проект на голосование.

Принятый билль направляется в верхнюю палату с надписью «да будет передано господам». Об этом спикер издает специальный приказ клерку, чтобы тот «отнес билль к лордам и просил их содействия». В Палате лордов билль предварительно рассматривается комитетом, затем доклад обсуждается палатой, после чего проект ставится на голосование. Если Палата лордов возражает против билля, принятого Палатой общин, и дважды в двух последовательных сессиях отклоняет его, а Палата общин дважды принимает этот билль, причем между вторым чтением билля в нижней палате во время первой сессии и окончательным принятием его этой палатой на второй сессии прошло не менее года, билль направляется на королевскую санкцию. Следовательно, в законодательном процессе *верхняя палата обладает правом отлагательного вето* и может задержать принятие билля на год, если Палата общин на нем все же настаивает.

Особенности принятия финансовых биллей состоят в том, что правом их внесения (исключительно в Палату общин) обладают только члены Правительства, депутаты могут вносить поправки в них только по согласованию с соответствующим министром. Палата лордов может задержать финансовый билль не более, чем на месяц, причем в случае ее возражений повторного рассмотрения билля нижней палатой не требуется (если, конечно, депутаты не согласятся с возражениями лордов).

Однако на практике разногласия между палатами по любым биллям чаще всего разрешаются путем компромисса — с применением «законодательного челнока». Движение проекта из одной палаты в другую продолжается до тех пор, пока не будет выработан согласованный текст.

После одобрения билля обеими палатами он направляется монарху для получения его санкции. Санкционирование статутов осуществляется устно — как правило (при принятии публичных нефинансовых биллей), словами «Король этого хочет» («Le Roy Ie veult»). Санкционирование производится на французском языке по традиции, установившейся во времена норманнского завоевания Англии в XI в., когда Королем стал правитель французского герцогства Нормандии Вильгельм Завоеватель.

Контрольные процедуры. Наряду с принятием законов и бюджета государства Парламент призван выполнять и функцию контроля за Правительством (принцип *ответственного правления).*

Начало институту парламентского контроля было положено в XVIII в. В 1727 г. Король Георг II уволил возглавлявшего Правительство лорда Р. Уолпола, пользовавшегося поддержкой Палаты общин. Однако вскоре он был вынужден вернуть его к власти, так как Парламент не утвердил желательного для Короля цивильного листа. Через 15 лет, наоборот, Уолпол заслужил поддержку Короля, но не имел большинства в Палате общин. В 1741 г. палата выразила недоверие Правительству Уолпола и была распущена. Новый состав палаты оказался также настроенным против вигов. В этих условиях Правительство было вынуждено уйти в отставку. Окончательно практика ответственного правления сложилась после отставок Премьер-министров Норта в 1782 г. и Питта-младшего в 1784 г., вызванных отсутствием поддержки со стороны Палаты общин. Однако реально парламентская ответственность Правительства существовала в Великобритании лишь в течение примерно 30 лет в середине прошлого века. После того, как в стране окончательно утвердилась двухпартийная система, парламентский контроль утратил эффективность, за исключением ситуаций «подвешенного Правительства» (т. е. не имеющего поддержки прочного большинства в Палате общин). Постановка вопроса о доверии Правительству, решение о роспуске Палаты общин стали внутренним делом правящей партии. Правительство, опираясь на свое партийное большинство в палате, фактически руководит всей деятельностью палаты.

Тем не менее было бы неправильно оценивать институт парламентского контроля в Великобритании как фиктивный. Правящая партия должна заботиться о своей популярности, пропагандировать свою демократичность и поэтому стремится демонстрировать свою подконтрольность народному представительству. Да и оппозиция в пропагандистских целях нередко выступает с инициативами резолюций порицания, хотя и знает, что правительственное большинство палаты их отклонит.

Правительство несет индивидуальную и коллективную ответственность перед Парламентом, хотя самое неблагоприятное последствие применения контрольных процедур — отставка — формально может наступить только в коллективной форме.

Наиболее частая форма парламентского контроля за деятельностью Правительства — депутатские *вопросы,* представляющие собой способ критики. Различают устные и письменные вопросы депутатов к

членам Правительства. Ответы на устные вопросы даются в течение «часа вопросов» не более, чем через два дня после того, как вопрос был задан, а на так называемые срочные вопросы — в тот же день. Таких устных вопросов Правительство ежегодно получает около 40 тыс. Как правило, каждый министр отвечает на депутатские вопросы в Палате общин один раз в месяц (Премьер-министр — два раза в неделю). Существует список тем, по которым министры не обязаны отвечать. Это вопросы обороны и безопасности, информация личного характера, коммерческая информация конфиденциального свойства. Кроме того, министр может отказаться от ответа, если присутствующий помощник предупредит, что затраты на подготовку ответа превышают 200 ф.ст. Поскольку заседания палаты транслируются, ответы Правительства во время часа вопросов предназначены для информирования общественности о его деятельности и прямого обращения к избирательному корпусу. Ответы на письменные вопросы в Палате общин даются министрами в течение семи дней и публикуются в официальных отчетах о парламентских дебатах. В Палате лордов ответ на письменный вопрос должен быть дан в течение двух недель.

Своеобразной формой парламентского контроля являются упоминавшиеся уже предложения.

Кроме того, институтами парламентского контроля за Правительством являются специализированные комитеты, а также Парламентский комиссар по делам администрации.

Контроль за расходованием государственных финансовых средств Палата общин осуществляет через Генерального аудитора, комитет по публичным счетам, а также посредством депутатских вопросов Правительству.

4. Правительство и Кабинет

Наряду с тем, что Правительство обеспечивает исполнение законов и проводит внутреннюю политику государства, руководит разветвленным государственным аппаратом, оно активно участвует в законодательной деятельности. С одной стороны, как отмечалось, оно инициирует основную массу законопроектов, а с другой само осуществляет нормотворческую деятельность. Формально Правительство не обладает правом первичного нормотворчества. Все принимаемые им документы можно подразделить на акты подзаконного характера и акты делегированного законодательства. Последнее по числу принимаемых документов в среднем в 18 раз превышает законодательство Парламента. Правительство по существу контролирует деятельность Парламента, составляя повестку дня сессий, определяя процедуру заседаний, время дебатов и т. д.

Правительство насчитывает обычно около 100 членов и формируется Премьер-министром, как правило, из депутатов партии парламентского большинства. Члены Правительства образуют четыре группы. Первая группа — это главы отдельных министерств; те из них, кто возглавляет наиболее старые, традиционные министерства, именуются государственными секретарями. Вторая группа — министры без портфеля и носители различных традиционных должностей (лорд — председатель Совета, лорд — хранитель печати и т. п.). Третья группа — государственные министры, которые являются заместителями министров, возглавляющих наиболее крупные министерства. Наконец, четвертая группа — младшие министры, или парламентские секретари, обеспечивающие связь министров с Парламентом. С 80-х гг. численный состав двух последних групп значительно вырос и намного превышает первые две группы.

Возглавляет Правительство Премьер-министр. Его должность существует почти исключительно на основе обычая с середины XVIII в., когда роль Короля была существенно ослаблена Парламентом. Прообразом премьерства послужило возвышение уже упоминавшегося нами Р. Уолпола как первого среди равных министров во время правления первых Королей Ганноверской династии — Георгов I и II, которые не говорили по-английски. Согласно обычаю, Премьер-министр носит титул первого лорда казначейства, а с 1968 г. занимает и должность министра гражданской службы. С 20-х гг. нынешнего века сформировался обычай, согласно которому Премьер-министр должен быть членом Палаты общин, но не может быть членом Палаты лордов. Прецедент был создан в 1892 г., когда лорд Кэрзон не был утвержден в качестве Премьер-министра. Статус Премьера характеризуется его практически неограниченными возможностями по руководству Правительством и Кабинетом. Кроме того, Премьер-министр контрасигнует акты монарха и в любое время может предложить ему распустить Палату общин.

К а б и н е т . В полном составе Правительство практически и не собирается. Вместо этого действует узкий орган — Кабинет, куда Премьер-министр включает 20—23 наиболее влиятельных министров.

Это обычно лорд-канцлер, лорд — хранитель печати, лорд — канцлер казначейства, министры внутренних дел, иностранных дел, обороны, другие министры, возглавляющие наиболее значимые министерства, а также министры без портфеля, назначаемые в состав Кабинета по усмотрению Премьер-министра.

Так, по состоянию на июль 1995 г. в состав Кабинета Дж. Мэйджора входили 23 члена: сам Премьер-министр, его заместитель (первый государственный секретарь), лорд-канцлер, канцлер казначейства, государственный секретарь внутренних дел, государственный секретарь по иностранным делам и делам Содружества, государственный секретарь по торговле и промышленности, лидеры Палаты общин и Палаты лордов, государственный секретарь по вопросам охраны окружающей среды (он же министр по делам столицы), государственный секретарь общественной безопасности, главный секретарь казначейства, государственные секретари по Северной Ирландии, Шотландии и Уэльсу, государственный секретарь по вопросам образования и занятости, государственный секретарь по вопросам обороны, государственный секретарь здравоохранения, государственный секретарь по вопросам транспорта, министр сельского хозяйства, рыбной и пищевой промышленности, министр публичной службы и, наконец, министр без портфеля, являющийся председателем Консервативной партии.

Кроме того, Премьер-министр образует внутри Кабинета еще более узкий орган — «внутренний Кабинет» из трех-пяти наиболее доверенных членов Кабинета. Решения Правительства на практике принимаются Кабинетом или даже «внутренним Кабинетом», причем без голосования. Члены Правительства, не входящие в состав Кабинета, не могут без разрешения Премьер-министра участвовать в его работе и даже присутствовать на его заседаниях, не говоря уже о «внутреннем Кабинете».

Деятельность Кабинета в отличие от Парламента носит закрытый характер. Акт о государственных документах 1967 г. запрещает ознакомление общественности с протоколами Кабинета в течение 30 лет.

О т в е т с т в е н н о с т ь . Наиболее серьезная ее форма — это отказ Правительству в доверии (в XX в. применялся дважды — в 1924 и 1979 гг.), а также резолюция порицания. Каждой из них может воспользоваться только Палата общин. Резолюция порицания, похоже, ушла в историю: в нынешнем веке не выносилась ни разу. Вопрос же о доверии в условиях утвердившегося режима министериализма ставится лишь самим Правительством, как правило, в выгодных для него ситуациях с целью оказать давление на Парламент и заставить его принять правительственный билль. Если же в доверии все же будет отказано, Правительство будет вынуждено уйти в отставку либо предложить монарху распустить Палату общин.

5. Омбудсманы

В Великобритании существует несколько видов омбудсманов. Это Парламентский комиссар по делам администрации; Парламентский комиссар по делам администрации и Комиссар по жалобам для Северной Ирландии; Комиссары по делам служб здравоохранения для Англии, Уэльса и Шотландии; Комиссары по делам местной администрации для Англии, Шотландии и Уэльса; Комиссар правовых служб; омбудсман Европейского союза. Кроме того, омбудсманы действуют в негосударственной сфере, например Комиссар по делам членов профсоюзов, Комиссар по пенсионным вопросам, комиссии по жалобам на прессу и вещание и т. п.

Столь разветвленная система омбудсманов тем не менее не дает оснований считать процесс формирования данного института в Великобритании завершенным. Так, в мае 1995 г. парламентский комитет по стандартам в общественной жизни, созданный ad hoc, рекомендовал с целью усиления ответственности парламентариев, а особенно министерств, учредить еще двух комиссаров: парламентского комиссара по стандартам, который занимался бы расследованием заявлений о нарушениях этических и юридических норм, совершенных парламентариями, и независимого комиссара по публичным назначениям, который бы проверял кандидатуры, предложенные на высокие гражданские и военные должности.

Охарактеризуем коротко статус «государственных» омбудсманов.

Институт *Парламентского комиссара по делам администрации* учрежден Актом о Парламентском комиссаре 1967 г., действующим с изменениями 1994 г. Основная функция Парламентского комиссара состоит в рассмотрении жалоб граждан на «плохое управление» (maladministration) и предании гласности информации об обнаруженных нарушениях. В этих целях омбудсман осуществляет по

жалобам частных лиц расследование нарушений, совершаемых органами и должностными лицами центральной исполнительной власти в сфере деятельности, за которую она несет ответственность перед Палатой общин.

Характерная особенность статуса Парламентского комиссара по делам администрации состоит в том, что граждане не имеют с ним прямого контакта. Жалоба передается сначала депутату Палаты общин, который сам решает, направить ли ее омбудсману. В настоящее время такой порядок все чаще критикуется*, тем более что он не воспринят более поздними актами британского Парламента о других разновидностях омбудсманов. Комиссар вправе истребовать у органов и должностных лиц центральной администрации, включая министров (правомочие, которое не предоставлено ни одному суду), документы, получать информацию, вызывать свидетелей и т. п. Омбудсман может проводить расследование только в том случае, если заявитель не имеет возможности обратиться в суд или в административный трибунал. Кроме того, Парламентский комиссар не может осуществлять расследований, связанных с международными вопросами, вопросами государственной безопасности, национализации промышленности, деятельности полиции, а также уголовных дел и персональных дел государственных служащих.

* См.: *Barnett H,* Op. cit, p. 805 — 806.

Парламентский комиссар по делам администрации не принимает решений, а составляет по результатам своего расследования доклад, который направляется депутату, а также главе правительственного ведомства и должностному лицу, действия которого были обжалованы. Депутат реагирует на выводы, сформулированные в докладе, чисто парламентскими методами: вступает в переписку, задает вопросы членам Правительства, выступает с предложением о принятии резолюции. Если требования омбудсмана чиновниками центральной власти не удовлетворены, он вправе внести доклад в Палату общин. Доклад рассматривается комитетом по вопросам Парламентского комиссара по делам администрации. В необходимых случаях комитет осуществляет дальнейшее (парламентское) расследование, после чего палата может воспользоваться опять-таки традиционными методами парламентского контроля.

Однако на практике случаи невыполнения рекомендаций омбудсмана чрезвычайно редки: не более двух-трех при наличии порядка тысячи обращений в течение года в последнее время. Это обстоятельство, а также постоянное увеличение числа жалоб, адресованных омбудсману (например, за 1989 г. их было подано 677, а за 1993 г. — 986), свидетельствуют о большом авторитете и влиянии Парламентского комиссара по делам администрации. И это несмотря на то, что усеченная компетенция и скромный набор правовых средств реагирования омбудсмана на обнаруживаемые злоупотребления, а также несмотря на то, что более 40 % жалоб отклоняются комиссаром как неподведомственные ему и лишь 10—20 % признаются обоснованными, обусловили оценку этого британского института как «тихого омбудсмана».

Парламентский комиссар назначается Королевой. Акт о назначении, разумеется, контрасигнуется Премьер-министром, который предварительно консультируется в Палате общин с председателем комитета по вопросам Парламентского комиссара по делам администрации. Никаких квалификационных требований к соискателям данной должности закон не предъявляет. На практике омбудсманами обычно назначаются юристы. Парламентским комиссаром не может быть назначено лицо, достигшее 65 лет. Данная должность несовместима с членством в Парламенте.

Комиссары по делам местной администрации в Англии и Уэльсе действуют с 1974 г., а в Шотландии — с 1975 г. Они учреждены Актами о местном управлении. Так, Акт 1974 г. учредил Комиссии по делам местной администрации — по одной для Англии и Уэльса. Каждая из них состоит из Парламентского комиссара и местных комиссаров. Например, территория Англии разделена на три региона (Большой Лондон, Мидленд и Южная Англия), в каждом из которых действует по одному местному комиссару. Все эти комиссары назначаются пожизненно Короной. Они занимаются расследованием жалоб на «плохое управление» на местном уровне, включая деятельность комитетов местных советов, их членов и должностных лиц. Местные полицейские власти также подпадают под юрисдикцию комиссаров.

Каждый из местных комиссаров, действующих в регионах Англии, ежегодно представляет отчеты Парламентскому комиссару до делам местной администрации Англии, который на их основе составляет официальные послания и направляет их местным органам общей и специальной компетенции. Кроме того, Парламентские комиссары по делам местной администрации Англии, Уэльса и Шотландии по

каждому из обнаруженных фактов «плохого управления» направляют доклады местным властям, которые в течение трех месяцев должны дать ответ. Если он не удовлетворит омбудсмана, направляется второй доклад. Если и после этого должные, по мнению омбудсмана, меры не будут приняты, то по его требованию соответствующий вопрос должен быть рассмотрен на сессии совета.

Интересно, что местным омбудсманам поступает гораздо больше жалоб, чем Парламентскому комиссару по делам администрации. В 1993 г., например, ими было получено 13 307 жалоб*. При этом с 1989 г. граждане получили право непосредственного обращения к местным омбудсманам.

* См.: *Barnett H.* Op. cit, p. 810.

Должности *Комиссаров по делам служб здравоохранения* учреждены в 1972 г. — по одному для Англии, Уэльса и Шотландии — Актом о реорганизации службы национального здравоохранения. В 1993 г. был принят специальный Акт о Комиссарах по делам служб здравоохранения. Они рассматривают жалобы граждан на нарушение их прав в сфере здравоохранения. При каждом комиссаре действуют комиссии, предварительно рассматривающие жалобы.

Граждане имеют право непосредственного обращения к Комиссару, который в случае обнаружения «плохого управления» направляет доклад в соответствующий орган управления делами здравоохранения.

Для контроля за соблюдением прав человека в Северной Ирландии действуют два омбудсмана. Это *Парламентский комиссар по делам администрации (для Северной Ирландии)* и *Комиссар по жалобам (для Северной Ирландии).* Обе должности учреждены парламентскими актами в 1969 г. Парламентский комиссар расследует жалобы граждан на несправедливость вследствие плохого управления в департаментах Северной Ирландии (их список дан в соответствующем акте), а Комиссар по жалобам — в органах местного самоуправления.

Актом о судах и правовых службах 1990 г. учреждена должность *Комиссара по делам правовых служб,* который рассматривает жалобы на «плохое управление», осуществляемое судами, центральными органами полиции, иными правоохранительными органами и службами государства.

Наконец, Договором о Европейском союзе 1992 г. был учрежден институт *омбудсмана Европейского союза.* Он назначается Европарламентом на срок своей легислатуры и может быть смещен Судом ЕС по требованию Европарламента в строго определенных случаях. Граждане ЕС могут обращаться с жалобой непосредственно к омбудсману либо через депутата Европарламента от соответствующего государства. Омбудсман рассматривает жалобы на «плохое управление» органов ЕС. Результаты своего рассмотрения он направляет в соответствующие ведомства, а также в Европарламент, которому, кроме того, представляет ежегодные доклады о состоянии прав человека в странах ЕС.

6. Судебная система

Несмотря на многочисленные реформы, британская судебная система остается чрезвычайно сложной. Традиционно суды подразделяются на высшие и низшие. Особое значение имеет деятельность высших судов, которые, разрешая конкретные дела, создают прецеденты.

Самый высокий уровень судебной системы образует *Палата лордов.* Это единственный судебный орган, юрисдикция которого распространяется на всю территорию страны.

Палата лордов имеет почти исключительно апелляционную юрисдикцию. В качестве первой инстанции она может рассматривать дела о нарушении парламентских привилегий, а теоретически также — в порядке импичмента по обвинению, вынесенному Палатой общин (последний случай имел место в 1805 г.).

В Палату лордов могут быть обжалованы судебные решения, вынесенные Апелляционным судом и действующим в качестве апелляционной инстанции Высоким судом Англии и Уэльса, а также одноименными судами Северной Ирландии — как по гражданским, так и по уголовным делам и Сессионным судом Шотландии — только по гражданским делам. Апелляции рассматриваются главным образом по вопросам права.

Жалобы направляются в Палату лордов только при наличии разрешения на это Апелляционного суда либо апелляционного комитета Палаты лордов. .

От имени Палаты лордов дела рассматривает Суд Палаты лордов, который в соответствии с Актом об апелляционной юрисдикции 1876 г. состоит из возглавляющего его лорда-канцлера, «ординарных лордов по апелляциям» (лордов-юристов) и тех пэров, которые в прошлом занимали высшие судебные

должности, в том числе всех бывших лордов-канцлеров. «Ординарные лорды по апелляциям» назначаются Королевой из числа опытных юристов, как правило членов Апелляционного суда. Принято, чтобы двое из них были шотландскими юристами. Дела рассматриваются от имени всей палаты не менее чем тремя лордами, каждый из которых отдельно высказывает свое мнение, выступая с речью. Принятое большинством голосов заключение Палаты лордов (при равновесии голосов апелляция отвергается) передается в суд, вынесший обжалованное решение, который и выносит окончательный вердикт. Считается, что заключение Палаты лордов имеет рекомендательный характер, однако при вынесении окончательного решения суды практически всегда руководствуются им.

Следует отметить, что деятельность Палаты лордов в качестве судебной инстанции носит исключительный характер: за год рассматривается не более 30—40 дел, а процедура весьма напоминает характерную для европейских континентальных судебных систем кассацию.

К числу высших судебных органов, не имеющих регионального характера, относится также *Судебный комитет Тайного совета.* Он состоит из лорда — председателя Совета, лорда-канцлера, возглавляющего данный комитет, бывших лордов — председателей Совета, «ординарных лордов по апелляциям» и тех членов Тайного совета, которые занимают или занимали высшие судебные должности, а также лиц, занимающих или занимавших таковые в островных или зависимых территориях и странах Содружества. Основная сфера компетенции Судебного комитета — рассмотрение апелляций на решения и приговоры высших судебных инстанций острова Мэн и островов Пролива, зависимых территорий, а также государств Содружества, но только в том случае, если законодательство последних это прямо предусматривает. Формально Судебный комитет не выносит сам судебного решения, а лишь дает совет монарху. Его заключения оформляются как «приказ в Совете».

Судебные системы Англии и Уэльса, Шотландии, Северной Ирландии действуют обособленно и автономно.

В Англии и Уэльсе высшие суды — Высокий суд, Суд Короны и Апелляционный суд — образуют *Верховный суд,* возглавляемый в качестве председателя лордом-канцлером.

Высокий суд состоит из 78 судей и включает три отделения: королевской скамьи во главе с лордом — главным судьей, канцлерское во главе с вице-канцлером и семейное во главе с председателем.

Отделению королевской скамьи по первой инстанции подсудны наиболее сложные гражданские дела. Кроме того, оно выступает в качестве апелляционной инстанции по жалобам на решения магистратских судов.

Составными частями отделения королевской скамьи являются *Суд Адмиралтейства,* рассматривающий споры по морским перевозкам, столкновениям судов и возникающим в связи с этим убыткам, а также *Коммерческий суд,* занимающийся рассмотрением споров торгового характера.

Канцлерское отделение Высокого суда разбирает по первой инстанции дела из отношений, которые до сих пор не регулируются общим правом, например связанные с доверительной собственностью, банкротством, авторским и изобретательским правом. По тем из них, которые вправе рассматривать суды графств, отделение служит апелляционной инстанцией.

Семейное отделение занято в основном рассмотрением жалоб на решения магистратских судов по всем вопросам семейных отношений (разводы, взыскание алиментов, опека, попечительство и т. п.), а по наиболее важным из них выступает в качестве первой инстанции.

Различия в деятельности трех отделений связаны не только с предметной специализацией, но и с особенностями процедуры. Все три отделения могут выступать как в качестве первой, так и в качестве апелляционной инстанции. Разбирательство в отделениях Высокого суда по первой инстанции осуществляется единолично судьей, а при рассмотрении апелляций — коллегией из двух-трех судей. В рассмотрении дела в отделении королевской скамьи могут участвовать *присяжные* (10 или 11 человек), если имеет место обвинение в клевете, злонамеренном судебном преследовании или неправомерном лишении свободы. Вердикт о виновности выносится большинством в девять из 10 или 10 из 11 присяжных.

Суд Короны — относительно новое образование. Он учрежден Актом о судах 1971 г., заменив собой систему местных судов (судов четвертных сессий и судов ассизов, судьи которых действовали не на постоянной основе, а на основании особых королевских поручений). Суд Короны имеет в основном уголовную юрисдикцию, рассматривая по первой инстанции дела о тяжких преступлениях, а также апелляции на приговоры магистратских судов. Гражданская юрисдикция Суда Короны является ограниченной, касаясь главным образом апелляций по делам о выдаче лицензий. Формально считающийся единым судом, Суд Короны проводит свои заседания по округам, центры которых

расположены в наиболее крупных городах Англии и Уэльса.

Заседание суда при рассмотрении дела по первой инстанции проводится с участием 10-12 присяжных заседателей под председательством судьи. В качестве судей в состав Суда Короны входят в зависимости от вида преступлений судьи Высокого суда (члены отделения королевской скамьи), окружные судьи, а также адвокаты (барристеры или солиситоры), имеющие не менее 10 лет статус *рикордера,* т. е. исполняющие обязанности судьи временно — на срок, определяемый Королевой при их назначении с указанием частоты и продолжительности их вызовов для выполнения обязанностей. Присяжные выносят вердикт о виновности обвиняемого. Для этого требуется большинство голосов (10 из 11 или 12 присяжных либо девять из 10 присяжных). Оправдательные приговоры, вынесенные судом присяжных, апелляционному обжалованию не подлежат.

Апелляционные жалобы рассматриваются в Суде Короны с участием двух-четырех мировых судей под председательством опять-таки члена Суда Короны. Они разрешаются большинством голосов, при их разделении поровну перевес имеет голос председательствующего.

Жалобы на решения Высокого суда и Суда Короны подаются, как правило, в *Апелляционный суд,* в состав которого входят лорд-канцлер, все бывшие лорды-канцлеры, лорд — хранитель судебных архивов, лорд — главный судья, а также до 18 лордов — апелляционных судей. Возглавляет Апелляционный суд лорд — хранитель судебных архивов. В его структуре имеются уголовное и гражданское отделения. Дела рассматриваются коллегиями из трех или более судей.

Около 90 % дел рассматриваются в Англии и Уэльсе нижестоящими судебными инстанциями, традиционно причисляемыми к низшим судам. К ним относятся суды графств и магистратские суды.

Судами графств рассматриваются гражданские дела с небольшой ценой иска — например, по искам из договоров и деликтов — до 5 тыс. ф.ст. Этих судов насчитывается более 350. Общее руководство судами графств осуществляет лорд-канцлер. В качестве судей в судах графств выступают окружные судьи или рикордеры. В каждом суде работает обычно один или два постоянных судьи. Кроме того, в каждом суде имеется один помощник судьи, назначаемый лордом-канцлером. Дела слушаются единолично судьями или рикордерами. По ходатайству сторон дело может слушаться с участием восьми присяжных. Решения судов графств могут быть обжалованы в Апелляционный суд, а по делам о банкротстве — в канцлерское отделение Высокого суда.

Малозначительные уголовные дела, по которым осужденные могут быть приговорены лишь к штрафу либо лишению свободы на срок не более шести месяцев, рассматриваются *магистратскими судами.* Кроме того, к их юрисдикции относится предварительное слушание по делам, рассмотрение которых относится к компетенции Суда Короны, а также ограниченная сфера гражданского судопроизводства (например, дела о взыскании долгов, некоторые вопросы семейного права). Общее число магистратских судов составляет около 20 тыс. Это мировые судьи, которые в большинстве случаев не являются профессиональными юристами и не получают вознаграждения. Платные магистраты составляют довольно малочисленную группу: они назначаются из числа юристов и рассматривают дела единолично, в то время как мировые судьи в большинстве случаев действуют коллегиально, рассматривая дела в составе двух-трех человек. Судебные решения обжалуются в Высокий суд (отделения королевской скамьи и семейное) и Суд Короны.

Наряду с системой судов общей юрисдикции в Англии и Уэльсе имеются суды специальной юрисдикции. Это *военные суды,* юрисдикция которых распространяется на лиц, находящихся на военной службе, за исключением убийств и изнасилований, дела о которых разбираются общими судами; *церковные суды,* рассматривающие дела о неподобающем поведении лиц духовного звания; *суды, по рассмотрению жалоб на ограничение свободы, промысла* и др.

Все судейские должности в Англии и Уэльсе замещаются в порядке назначения. Судьи высших судов назначаются Короной по рекомендации лорда-канцлера, судьи низших судов — лордом-канцлером самостоятельно. Традиционно судьи высших судов назначаются из числа адвокатов привилегированной категории — барристеров, имеющих в отличие от солиситоров право выступления не только в низших, но и в высших судах. В последнее время возможность занятия судейских должностей в высших судах получили и солиситоры. Судьи Верховного суда назначаются, как правило, из числа барристеров с не менее чем 10-летним стажем, окружные судьи Суда Короны — из числа барристеров с таким же стажем или из числа рикордеров, замещающих эту должность не менее трех лет. Рикордером может быть назначен либо барристер, либо солиситор с не менее чем 10-летним стажем адвокатской практики. При этом судьи высших судов остаются в должности, «пока ведут себя достойно», и уходят в отставку в возрасте 72 или 75 лет в зависимости от должности, а до этого могут

быть смещены со своей должности лордом-канцлером по причине недееспособности или недостойного поведения. Рикордеры же, как было упомянуто ранее, назначаются на определенный срок, который указывается каждый раз индивидуально. Мировые судьи уходят в отставку по достижении 70 лет, а платные магистраты — 65 лет, но и те, и другие до этого могут быть смещены лордом-канцлером без указания причин.

Судьи судов специальной юрисдикции назначаются с меньшим участием центральной власти. Например, в системе военных судов только возглавляющие ее судья — генеральный адвокат и судья — генеральный адвокат флота назначаются Короной по рекомендации лорда-канцлера. Остальные судьи назначаются ad hoc судьей — генеральным адвокатом или судьей — генеральным адвокатом флота соответственно. Судьи церковных судов назначаются епископом или архиепископом в зависимости от их уровня.

Система *административной юстиции* Англии и Уэльса также обособлена от судов общей юрисдикции. Ее образуют многочисленные *административные трибуналы.* Их общее число составляет около 3 тыс. Каждая разновидность трибуналов имеет собственную узкую специализацию по отраслям и сферам управления. Их состав формируется соответствующим министром по согласованию с лордом-канцлером. Председатели (президенты) и члены трибуналов назначаются на определенный срок (от одного года до 10 лет).

Все административные трибуналы объединяются в две группы: трибуналы в сфере социального управления (например, местные трибуналы по предоставлению дополнительных пособий, трибуналы Национальной службы здравоохранения, иммиграционные трибуналы и другие) и трибуналы в сфере управления экономикой (промышленные трибуналы, земельные трибуналы, комиссии по налогам и другие).

Наряду с трибуналами, рассматривающими дела по первой инстанции, существуют *апелляционные трибуналы* каждого вида. Решения апелляционных трибуналов могут быть обжалованы в судебные органы, входящие в систему Верховного суда. В ряде случаев предусмотрена возможность подачи апелляций на решения трибуналов первой инстанции непосредственно в суд общего права, минуя апелляционный трибунал.

Внесудебный контроль за органами административной юстиции осуществляет лорд-канцлер через Совета *трибуналов,* учрежденный в 1958 г. и состоящий из 15 членов, из которых 14 назначаются лордом-канцлером, а один — председателем совета. Совет трибуналов наблюдает за их работой и периодически представляет лорду-канцлеру отчет об их деятельности. Существование судебного и внесудебного контроля за административными трибуналами обосновывается английскими юристами тем, что «административная юстиция может превратиться в довольно опасный институт, если... она будет бесконтрольна»*.

* *Уолкер Р.* Английская судебная система. М.: ЮЛ, 1980, с. 255.

Особое значение имеют учрежденные в 1964 г. *промышленные трибуналы.* Они рассматривают споры между администрацией предприятий и работниками. Каждый трибунал состоит из трех судей, один из которых является председателем. Это всегда профессиональный юрист. Решения промышленных трибуналов могут быть обжалованы в *Апелляционный трибунал по трудовым спорам,* учрежденный в 1975 г. Он состоит из судей Высокого и Апелляционного судов и иных членов трибунала — специалистов, а также представителей работодателей и работников.

В качестве альтернативы гражданскому судопроизводству Акт об арбитражах 1950 г. предусмотрел возможность рассмотрения споров *арбитрами.* Чаще всего стороны прибегают к помощи арбитров в коммерческих делах. На рассмотрение арбитража дело может быть передано только судом, к компетенции которого оно относится. Как правило, дело передается одному арбитру, назначаемому судом по указанию сторон. Если стороны не пришли к соглашению, арбитр назначается Высоким судом. Дело разбирается согласно общим нормам английского судопроизводства. Решение арбитра излагается в форме «присуждения», т. е. постановления об уплате денег, судебных издержек или об исполнении в натуре. Права на апелляции в отношении решений арбитров в суды не существует, кроме случаев, когда арбитром является судья Коммерческого суда (другие судьи не могут назначаться арбитрами). В качестве надзорной инстанции выступает Высокий суд.

В Шотландии действуют собственная система права и собственная судебная система. По уголовным делам в качестве высшей и окончательной инстанции выступает *Высокий суд юстициариев* (юстициариями в средние века называли чиновников, выполнявших функции главы исполнительной и

судебной власти по поручению монарха на территории Ирландии и Шотландии). Он состоит из возглавляющего его лорда — генерального судьи Шотландии, лорда-судьи — клерка и лордов — членов Высокого суда юстициариев. В нем рассматриваются уголовные дела по первой и апелляционной инстанциям. По первой инстанции Высокому суду подсудны дела о наиболее серьезных преступлениях. В процессах, которые проводятся в Эдинбурге, Глазго и других крупных городах Шотландии, участвуют один судья и 15 присяжных заседателей. В качестве апелляционной инстанции Высокий суд юстициариев действует в составе трех и более членов, рассматривая жалобы на приговоры любых шотландских судов, в том числе вынесенные судьей этого же суда.

Высшей судебной инстанцией по гражданским делам является Сессионный суд, заседающий в Эдинбурге. В его состав входят лорд — генеральный судья Шотландии (в качестве главы данного суда он именуется лордом — президентом Сессионного суда), лорд-судья — клерк, а также сессионные лорды, одновременно являющиеся членами Высокого суда юстициариев. Сессионный суд имеет внешнюю и внутреннюю палаты. Внешняя палата занимается рассмотрением наиболее важных гражданских дел по первой инстанции. Дела разбираются судьей единолично либо с участием 12 присяжных. Внутренняя палата состоит из наиболее опытных и квалифицированных судей и рассматривает апелляционные жалобы на решения суда внешней палаты. Дела слушаются коллегией из четырех судей — членов внутренней палаты. Решения Сессионного суда в отличие от приговоров и иных актов Высокого суда юстициариев могут быть обжалованы в Палату лордов.

На местах действуют *шерифские суды,* рассматривающие дела о менее серьезных преступлениях, по которым лицо может быть приговорено к лишению свободы до двух лет или штрафу, и основную массу гражданских дел. Гражданские дела рассматриваются шерифом единолично. Решение об участии в уголовном деле присяжных принимает обвинитель.

Низовое звено судебной системы Шотландии образуют *районные суды,* судьями которых являются оплачиваемые магистраты, рассматривающие дела единолично, либо мировые судьи, работающие коллегиально в составе двух и более человек. Районные суды учреждены Актом о районных судах в 1975 г. Им подсудны малозначительные уголовные дела: в качестве меры наказания приговор может определить лишение свободы на срок до 60 дней или штраф до 2 тыс. ф.ст. (по состоянию на 1990 г.).

Механизм *обжалования* в сферах уголовной и гражданской юрисдикции различен. По уголовным делам единственная (и окончательная) апелляционная инстанция — это Высокий суд юстициариев, рассматривающий жалобы на приговоры шерифских и районных судов. По гражданским делам решения шерифских судов могут быть обжалованы путем обращения к *главным шерифам.* Решения же главных шерифов могут быть обжалованы во внутреннюю палату Сессионного суда.

Судьи шотландских судов назначаются на свои должности монархом по рекомендации государственного секретаря по делам Шотландии, мировые судьи — самим указанным государственным секретарем, а оплачиваемые магистраты — местными советами. Судьи высших судов, а также шерифы остаются в должности, «пока ведут себя достойно». В возрасте 72 лет они уходят в отставку. Раньше они могут быть уволены в случае недееспособности или за «недостойное поведение». Увольнение производится государственным секретарем по делам Шотландии, после чего в течение 40 дней необходимо одобрение обеих палат Парламента.

В Северной Ирландии судебная система автономна, хотя по большей части копирует английскую. Здесь также имеется *Верховный суд,* состоящий из трех судов, одноименных английским. Низшими судами являются *суды графств* и *магистратские суды.* Различия североирландской и английской судебных систем касаются некоторых организационных и процедурных моментов.

Остров Мэн и острова Пролива также имеют собственные судебные системы. Апелляции на решения их высших судов рассматриваются Судебным комитетом Тайного совета.

§ 6. Политико-территориальное устройство. Организация публичной власти на местах

1. Политико-территориальное устройство

Исторически территория Соединенного Королевства сложилась из четырех частей — Англии, Уэльса, Шотландии и Северной Ирландии. Все эти территории различаются по национальному, лингвистическому, религиозному факторам, а также историей вхождения в состав страны, юридическим статусом и формами управления. В юридическом отношении особенно важным является то, что в стране, как мы видели, параллельно действуют три правовые системы: Англии и Уэльса,

Шотландии, Северной Ирландии, не считая особенностей правовых систем островов. Однако на уровне четырех упомянутых крупных регионов отсутствуют собственные представительные и исполнительные органы власти; лишь в Северной Ирландии до введения в 1972 г. прямого правления из Лондона существовали собственные парламент — Стормонт и Правительство. Законы, действующие в указанных регионах, в соответствии с принципом парламентского верховенства, принимает общегосударственный Парламент. При этом, как правило (для Шотландии — всегда), парламентский акт сопровождается оговоркой о том, в каких из четырех регионов он действует. С целью обеспечения интересов регионов и учета их специфики в законодательной и исполнительной деятельности государства в состав британского Кабинета входят государственные секретари по делам Шотландии (с 1892 г.), Уэльса (с 1964 г.) и Северной Ирландии (с 1972 г.).

Следует отметить, что в трех из четыре регионов — Уэльсе, Шотландии и Северной Ирландии среди этнических шотландцев и валлийцев (коренных жителей Уэльса), а также ирландцев-католиков определенной поддержкой пользуются сепаратистские (у ирландцев — ирредентистские) устремления. Речь идет либо о полном отделении от Соединенного Королевства, либо о расширении возможностей самоуправления (движение за гомруль) путем деволюции, о чем уже упоминалось, либо о расширении национально-культурной автономии. Националистические группировки Шотландии и Северной Ирландии выступают, в основном, либо за первый, либо за второй вариант. В Уэльсе же национальное движение имеет преимущественно культурную окраску. Как отмечалось, референдумы, проведенные в указанных трех регионах страны в 70-е гг. по вопросам об отделении (Северная Ирландия) и создании собственных парламентов (Шотландия, Уэльс), дали отрицательные результаты.

Более трех десятилетий в Соединенном Королевстве продолжается полоса интенсивных реформ местного самоуправления и политико-административного деления, характеризующихся поисками оптимального сочетания централизации и децентрализации, демократизма и рационализма системы управления. При этом с учетом традиционного доминирования Лейбористской партии в местных органах консерваторы стремятся сократить число звеньев (и соответственно органов) политико-административного деления, а лейбористы, наоборот, — увеличить.

В результате реформы начала 70-х гг. была введена новая система политико-административного деления, заменившая прежнюю, существовавшую со времен средневековья. В соответствии с Актом о местном управлении 1972 г., территория *Англии* и Уэльса была разделена на 53 графства: 45 — в Англии и восемь в Уэльсе. Особый статус получили шесть из 45 графств Англии — так называемые метрополитенские (столичные) графства, т. е. городские агломерации с центрами в наиболее крупных городах. Это Большой Манчестер, Мёрсисайд, Южный Йоркшир, Западный Мидлэнд, Западный Йоркшир, Тайн и Уэйр.

Особенность их статуса заключается в том, что изначально их органам принадлежал гораздо меньший объем полномочий, чем в остальных графствах, именуемых неметрополитенскими (не-столичными, т.е. сельскими). Наконец, в особую единицу, не входящую в системы графств, выделена столица — Большой Лондон, которая делится на 32 городских района и Сити — деловой центр города.

Графства, в свою очередь, были поделены на административные округа: 296 — в Англии и 37 — в Уэльсе.

В Шотландии в соответствии с Актом о местном управлении 1973 г. (для Шотландии) в 1975 г. было образовано 9 регионов, в составе которых создано 53 административных округа, а также три островных территории (Шетландские, Оркнейские и Гебридские острова), статус которых был приравнен к статусу округов.

Северная Ирландия делится на шесть графств, а они, в свою очередь, на 26 округов.

В качестве низовой политико-территориальной единицы в сельской местности и небольших городах были сохранены приходы (в Уэльсе и Шотландии — общины). Всего их насчитывается более 11 тыс. Приход (община) охватывает один маленький населенный пункт или группу мелких поселений.

В 1992 г. государственным секретарем по вопросам охраны окружающей среды была сформирована Комиссия по вопросам местного управления, состоящая из 13 человек и включившая членов местных представительных органов различных уровней, работников их аппарата, бизнесменов, ученых, основной задачей которой стала разработка рекомендаций о необходимости пересмотра системы политико-административного деления и местного самоуправления в Англии, Уэльсе и Шотландии с целью уменьшения бюрократизации местного самоуправления и устранения дублирования функций его органов различных уровней. К концу 1993 г. Комиссия подготовила доклад, в котором рекомендовала сократить число звеньев политико-административного деления в Уэльсе и Шотландии. В Англии же

было предложено использовать смешанную систему политико-административного устройства, сохранив в некоторых графствах существующее число звеньев, а в других сократив его. На основе выводов комиссии в 1994 г. были приняты Акты о местном управлении для Шотландии и для Уэльса.

В *Шотландии* вместо прежних регионов и округов образовано 32 территориальные единицы местного управления (local government areas), включая три островные. Общины реформа не затронула.

Новое политико-административное деление *Уэльса* включает теперь 11 графств и столько же городов-графств (county borough). Как и ранее, в сельской местности графства делятся на общины. Существовавшие прежде восемь графств в несколько измененных границах сохранены лишь для строго определенных законом целей (органы местного самоуправления в них упразднены).

2. Местное самоуправление и управление

Местное самоуправление регулируется большим числом актов. Однако оно действует не во всех территориальных единицах. Так, Акт о местном управлении 1985 г. *упразднил органы самоуправления Большого Лондона и метрополитенских графств Англии.* Тем самым Лондон стал единственной в мире столицей, не имеющей ни мэра, ни городского совета. Функции органов самоуправления Лондона и метрополитенских графств частично переданы советам округов (районов Лондона), частично — специальным административно-территориальным единицам (транспортным, пожарным, полицейским), а частично — образованным на основе департаментов упраздненных муниципалитетов правительственным агентствам, численный и персональный состав которых утверждается соответствующим министром. Последние решают вопросы планирования, использования земель, водоснабжения.

Кроме того, не *существует советов графств в Северной Ирландии.* И все же отсутствие местного самоуправления в основных территориальных единицах страны — исключение, а отнюдь не правило. Самоуправление осуществляется в большинстве случаев через избираемые жителями советы. Лишь в тех приходах, население которых насчитывает менее 150 избирателей, самоуправленческие решения принимаются на *общих собраниях избирателей,* т. е. советы не образуются. Если число избирателей в приходе составляет от 150 до 200, вышестоящий совет вправе принять решение о создании на территории нескольких приходов одного приходского совета. В большинстве же существующих политико-административных единиц действует по одному совету в каждой из них. В Англии это *советы* графств (неметрополитенских), административных округов и приходов, в Уэльсе — советы графств, городов-графств и общин, в Шотландии — советы территориальных единиц местного управления и советы общин, в Северной Ирландии — советы округов и приходов.

Компетенция между местными советами различных уровней разграничена. Так, в Англии советы графств (неметрополитенских) занимаются вопросами организации планирования, образования, библиотечного дела, социального обслуживания, полиции, пожарной безопасности, транспортного развития, дорожного движения, охраны прав потребителей. Окружные советы в неметрополитенских графствах отвечают за местное планирование, жилищное строительство, здравоохранение. Компетенция советов округов метрополитенских графств и административных районов Лондона шире. Они ведают не только теми же вопросами, что и окружные советы неметрополитенских графств, но и многими из отнесенных в неметрополитенских графствах к компетенции советов графства — за исключением организации пассажирского транспорта и полиции, что входит в ведение властей, назначаемых из центра. Компетенция приходов ограничивается вопросами благотворительности, содержания зданий общественного предназначения, местных дорог и т. п.

Следует отметить, что в некоторых сферах разграничить полномочия между органами местного самоуправления различных уровней, а в метрополитенских графствах Англии — между правительственными органами на местах и местными властями достаточно сложно. Так, в неметрополитенских графствах вопросы планирования, здравоохранения, музейного дела, содержания парков, плавательных бассейнов, спортивных площадок отнесены к компетенции и советов графств, и советов округов. Попытка устранения дублирования функций местных советов различных уровней, как уже отмечалось, явилась одной из причин проведения реформы политико-административного деления и местного самоуправления в последние годы.

Члены местных советов (советники) в Англии, Уэльсе, Северной Ирландии избираются на четыре года, а в Шотландии, в соответствии с Актом о местном управлении 1994 г., — на три года. При этом советы графств, а также районов Лондона обновляются каждый раз полностью. В округах

метрополитенских графств 1/3 советников переизбирается ежегодно, за исключением того года, в который проводятся выборы советов графств. Окружным советам неметрополитенских графств предоставлено право самим определять любую из двух указанных моделей организации выборов, о которых говорилось выше.

Совет ежегодно (в Шотландии на весь трехлетний срок полномочий) избирает из числа советников своего председателя. В столичных районах и округах метрополитенских графств он именуется *мэром.* Данное лицо выполняет лишь представительские функции. Исключение составляет *лорд-мэр* Сити, возглавляющий местную администрацию.

В соответствии с законом, все местные советы должны проводить не менее одной *сессии* ежегодно. Акт о местном управлении 1985 г. обязывает советы проводить сессии открытыми для публики (хотя предусматриваются и исключения), а также публиковать отчеты о них в местной прессе.

Советы образуют *комитеты,* причем в их состав могут входить наряду с советниками другие лица. Совет делегирует им большинство своих полномочий, за исключением установления местных налогов. Кроме того, комитеты выполняют функции администрации: специальных исполнительных органов не образуется. При этом функции координации работы всех комитетов выполняет *комитет по вопросам политики и ресурсов,* в состав которого входят председатели всех прочих комитетов.

Структурными элементами местных советов могут выступать и *партийные фракции* В отличие от Парламента характеристика партийного состава местных советов в целом по стране является достаточно пестрой. Имеются однопартийные, двухпартийные, многопартийные и беспартийные советы. При этом наряду с общенациональными партиями в советах представлены движения природоохранительной направленности, национальных меньшинств, женские и иные*.

* См.: *Kingdom J.* Local Government and Politics in Britain. N.Y. — L., 1991, p. 109.

Советники осуществляют депутатскую деятельность на безвозмездной основе, сочетая ее со своими обычными занятиями. Однако престиж и авторитетность местного депутатства достаточно высоки.

Нередко выполнение функций депутатов местного совета служит ступенькой на лестнице политической карьеры (бывший Премьер-министр Дж.Мейджор был, например, в свое время советником в лондонском районе Лэмбинг). Оплачиваемый и постоянный характер по решению совета может иметь деятельность председателей комитетов, их членов, выполняющих административные функции. Акт о защите прав нанимаемых 1978 г. обязывает работодателей освобождать работника, избранного советником, на различные отрезки времени для выполнения депутатских полномочий. Соответствующим лицам выплачивается средняя заработная плата из средств местного бюджета.

Статус советника характеризуется и несовместимостью мандата с занятием административных должностей, назначение на которые произведено или подтверждено данным советником (за исключением председателя комитета либо его заместителя) или любым органом совета. Возможность совмещения депутатства в нескольких представительных органах допускается. Акты о местном управлении для Англии и Уэльса 1972 г. и для Шотландии 1973 г. предусматривают так называемое «золотое правило», обязывающее советника немедленно объявлять в письменной или устной форме о финансовой заинтересованности в результатах рассмотрения какого-либо вопроса советом или его комитетом. В этом случае соответствующий советник воздерживается от участия в обсуждении и голосовании по вопросу, представляющему для него финансовый интерес. Каждым советом ведется специальный журнал уведомлений о такой заинтересованности. Умолчание о ней рассматривается как правонарушение.

Основаниями лишения мандата советника являются: вынесение судебного приговора о тюремном заключении, нарушения, допущенные в ходе проведения выборов, а также требований, предъявляемых избирательными цензами (например, банкротство), наложение штрафа на сумму более 500 ф.ст.

Отсутствие на местах назначаемых сверху чиновников не означает, что местное самоуправление свободно от правительственного к о н т р о л я . Британские юристы обосновывают его правомерность принципиальным положением общего права о том, что монарх — единственный источник всей власти, а министры, контролирующие местное самоуправление, суть слуги Короны. Тем самым сформулирован типично британский подход к роли местного самоуправления как к инструменту национальной политики*.

* См.: *Баранчиков В.А.* Муниципальные органы Великобритании. М.: ВЮЗИ, 1990, с. 4.

Принцип же парламентского верховенства обусловил то, что одной из важнейших форм контроля

центра за местным самоуправлением является нормативное регулирование, которое осуществляется Парламентом либо Правительством посредством *делегированного законодательства в позитивной форме.* В этом заключается доктрина inter vires, согласно которой органы местного самоуправления могут действовать только в пределах полномочий, предоставленных им центральными органами. Таким образом, все полномочия органов местного самоуправления рассматриваются как делегированные им Парламентом*. Выход за пределы таких полномочий (ultra vires) рассматривается как нарушение закона.

* См.: *Kingdom J.* Op. cit., p. 11.

Центральные департаменты могут контролировать органы местного самоуправления лишь в пределах закона. Но статуты, как правило, содержат лишь нормы-принципы. Поэтому статутное регулирование дополняется министерским, которое подчиняет отраслевые службы местного самоуправления жесткому контролю соответствующих правительственных органов.

Другая форма контроля — *утверждение центральными департаментами чиновников аппарата местной власти,* избираемых советами. Утверждению подлежат и акты советов в сфере финансов и планирования.

Наиболее оперативной и широко распространенной формой контроля является *инспектирование.* Такими полномочиями обладает, например, министерство образования и науки по вопросам своей компетенции. Неудовлетворительные результаты, выявленные в итоге инспектирования, могут привести к такой санкции, как временная передача полномочий и служб местного самоуправления в подчинение назначенным из центра органам или чиновникам. Впрочем, такие случаи редки.

Правительственные органы могут назначать *расследования* в отношении подконтрольных местных служб, если обнаружен обман или мошеннические действия.

Особую ответственность за организацию местного самоуправления несет министерство по вопросам охраны окружающей среды. Оно обобщает информацию о состоянии дел на местах, координирует контрольную деятельность прочих центральных департаментов в отношении местного самоуправления, разрабатывает законы о местном управлении, готовит его реформы и т. п.

В финансовой сфере контроль осуществляется *аудиторами* — институтом, учрежденным Актом о местном управлении 1972 г. Кандидатуры аудиторов утверждаются государственным секретарем по вопросам охраны окружающей среды по предложению местных советов. Аудитор действует в каждом округе и обязан контролировать законность расходования денежных средств, выделенных на публичные нужды. Ежегодно он составляет заключение, которое направляет совету и государственному секретарю по вопросам охраны окружающей среды. Информацию о незаконной деятельности местных властей он направляет в суд.

Основное содержание *судебного контроля* за местным самоуправлением составляет обеспечение баланса между властью центра и мест. В большинстве случаев судебный контроль направлен на реализацию доктрин inter и ultra vires: если местный орган не выполняет должным образом предписаний Парламента, равно как если превышает свои полномочия, его деятельность признается незаконной. В качестве первой инстанции дело в зависимости от подсудности может рассматривать магистратский суд, суд графства, Высокий суд или Суд Короны. Следовательно, делами, одной из сторон в которых выступает местный орган, занимаются в большинстве случаев суды общей, а не административной юрисдикции. В качестве санкций могут выступать штраф, приказ, требующий устранения недостатков в управлении (мандамус), приказ-запрещение (инджанкшн).

Контроль центра за местным самоуправлением в сфере обеспечения прав и свобод человека и гражданина осуществляется также через институт упоминавшихся уже омбудсманов: комиссаров для Северной Ирландии, комиссаров по местному управлению для Англии, Уэльса и Шотландии, Комиссара по делам служб здравоохранения.

Как видно, англосаксонская муниципальная система не означает слабости контроля центра за местным самоуправлением. Наоборот, по утверждению П.Бромхеда, «нет сомнения в том, что суверенные полномочия Короны по отношению к местному самоуправлению безграничны»*. В этой связи следует еще раз отметить, что гарантиями от суперцентрализации государства и диктата бюрократии центральной власти, опасность которых вроде бы создает «буква закона», выступает царящий в стране «дух права» в виде высокой правовой культуры, давних и прочных традиций демократии и сильной судебной власти.

* *Бромхед П.* Эволюция британской конституции. М.: ЮЛ, 1978, с.301.

Помимо этого существует и ряд *статутных гарантий местного самоуправления.* Это наличие собственного бюджета и муниципальной собственности у советов всех уровней, право на судебную защиту, а также закрепление в актах о местном управлении за всеми местными советами статуса корпораций, т. е. коллективных субъектов, наделенных для осуществления своих функций - определенными полномочиями и действующих как единое целое в качестве юридического лица. Важнейшим символом юридического лица является печать. В приходских советах, где печать отсутствует, ее заменяют подписи двух советников.

3. Островные территории

Это принадлежащие Англии с феодальных времен и расположенные недалеко от Соединенного Королевства остров Мэн и острова Нормандского архипелага, находящиеся в проливе Ла-Манш (Проливные острова, или острова Пролива): Джерси, Гернси, Олдерни, Сарк, Херм и Джетоу. Они имеют статус «коронных владений» и, формально не входя в состав Соединенного Королевства (частью страны острова считаются только в целях Акта о британском гражданстве 1981 г., о чем уже упоминалось), образуют вместе с ним в соответствии с Интерпретационным актом 1978 г. Британские острова. Как «коронные владения» островные территории подчиняются суверенитету Короны и верховенству Парламента Соединенного Королевства, который принимает для островов, законодательные акты по вопросам обороны, таможенного дела и внешних сношений.

Острова имеют собственные *законодательные собрания,* соединяющие законодательные и исполнительные функции. На островах Джерси и Гернси они однопалатные, именуются *Штатами* и состоят соответственно из 57 и 61 члена, большая часть которых избирается населением островов.

Штаты могут принимать законы, которые требуют одобрения Королевы в Совете, т. е. фактически Правительства Великобритании. Проливные острова имеют и собственные *суды.* Штаты и судебные органы Джерси и Гернси функционируют под председательством *бейлифов,* назначаемых Короной по одному для каждого из них. Деятельность бейлифа Гернси распространяется на близлежащие к нему острова Сарк, Олдерни, Херм и Джетоу, хотя они имеют собственные законодательные собрания. Каждый бейлиф назначает в Штаты по нескольку членов.

Остров Мэн также имеет собственный старейший в мире парламент — Тинвальд, состоящий из назначаемого Короной лейтенант-губернатора и двух палат: верхней — Законодательного совета и нижней — Палаты «ключей» (т.е. лиц, занимающих ключевое положение). Последняя состоит из 24 избираемых на пять лет депутатов. Законодательный совет включает епископа, генерал-атторнея (прокурора), судей, осуществляющих полномочия на острове, и семь членов, избираемых нижней палатой. Парламент принимает законы, требующие одобрения Королевы в Совете.

Напомним, что апелляционные жалобы на решения судов островных территорий подаются в Судебный комитет Тайного совета.

4. Зависимые территории

После крушения колониальной системы Великобритания сохранила в большей или меньшей степени влияние на бывшие колонии. Многие из них, став суверенными государствами, вошли в состав Содружества. Другие (главным образом, малонаселенные острова), расширив самоуправленческие начала, сохранили государственно-правовую связь с метрополией как зависимые территории. Их также называют «заморскими владениями» Соединенного Королевства. К их числу относятся Гибралтар, Гонконг (в 1997 г. переходящий под суверенитет КНР), остров Святой Елены, Ангилья, Бермудские острова, Британские Виргинские острова, Каймановы острова, остров Монтсеррат, острова Тёрке и Кайкос, Фолклендские острова, остров Питкэрн.

В каждом из перечисленных владений имеется именуемый по-разному *законодательный орган* — однопалатный (на островах Святой Елены, Монтсеррат и т.д.) или двухпалатный (например, на Бермудских островах), состав которого полностью или частично избирается местным населением. На всех зависимых территориях действуют также *правительства* (совет министров — в Гибралтаре, исполнительные советы — в Гонконге и на острове Святой Елены и т. д.). Однако законодательные и исполнительные органы «заморских владений» имеют ограниченную компетенцию, поскольку

ответственность за их внешнюю политику, оборону, внешнюю безопасность несет в соответствии с международным правом Великобритания. По этим вопросам британское законодательство имеет прямое действие на зависимых территориях. Важные полномочия, ограничивающие самостоятельность владения, имеет и назначаемый Короной для каждой территории *губернатор,* представляющий главу государства и выполняющий его функции. При этом в некоторых владениях губернатор входит в состав парламента (остров Святой Елены); в других возглавляет и парламент, и правительство (Виргинские острова, Гонконг) либо только правительство (Монтсеррат, Тёрке и Кайкос). Губернаторы санкционируют законы, принимаемые местными парламентами, обладая при этом правом отлагательного вето, объявляют чрезвычайное и военное положение и т.д.

Таким образом, принципы суверенитета Короны и верховенства британского Парламента действуют и на зависимых территориях. При этом граждане зависимых территорий (если они не находятся в соответствующий период времени в Великобритании) не участвуют в выборах британского Парламента и не представлены в нем.

Тенденция к усилению самостоятельности зависимых территорий проявляется в том, что многие из них приняли собственные *конституции,* промульгированные Короной. Это острова Монтсеррат, Святой Елены, Ангилья, Бермудские острова, Тёрке и Кайкос. Кроме того, большинство зависимых территорий имеет *денежные единицы,* отличные от британского фунта стерлингов. Это может быть либо собственная валюта (например, на Фолклендских островах это фолклендский фунт), либо валюта других государств (например, доллар США на островах Тёрке и Кайкос).

Литература

Апарова Т.В. Суды и судебный процесс Великобритании. Англия, Уэльс, Шотландия. М.: ИМПЭ, 1996.

Апарова Т.В., Богдановская И.Ю., Крылова Н.С. Судебная система Великобритании//Судебные системы западных государств. М.: Наука, 1991 (гл. III).

Баранчиков В.А. Муниципальные органы Великобритании. М.: ВЮЗИ, 1990.

Бертлис В. Доступ к информации об окружающей среде в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии// Государство и право, 1993, № 6.

Богдановская И.Ю. Закон в английском праве. М.: Наука, 1987.

Богдановская И.Ю. Прецедентное право. М.: Наука, 1993.

Бойцова В.В. Правовые средства защиты в публичном праве Великобритании//Известия высших учебных заведений. Правоведение, 1994, № 3.

Бойцова В.В., Бойцова Л.В. Политическая нейтральность государственных служащих в Англии//Государство и право, 1992, № 6.

Бромхед П. Эволюция британской конституции. М.: ЮЛ, 1978.

Вейш Я.Я. Религия и церковь в Англии. М.: Наука, 1976. Великобритания: политика, экономика, история. СПб.: изд-во KN, 1995.

Гарнер Д. Великобритания: центральное и местное управление. М.: Прогресс, 1984.

Головко Л.В. Реформа уголовного судопроизводства в Англии//Государство и право, 1996, № 8.

Дайси А.В. Государственное право в Англии. М.: Тип. изд-ва И.Д.Сытина, 1907.

Дженкс Э. Английское право. М.: Госюриздат, 1947.

Зинченко Г.П. От администрирования к менеджменту (Опыт реформирования государственной службы в Великобритании)//Полис, 1996, № 1.

Кросс Р. Прецедент в английском праве. М.: ЮЛ, 1985.

Крылова Н.С. Английское государство. М.: Наука, 1981.

Крылова Н.С. Парламент Великобритании//Парламенты мира. М.: ВШ — Интерпракс, 1991.

Максимов А.А. Прецедент как один из источников английского пра-ва//Государство и право, 1995, № 2.

Никеров Г.И. Административное право Великобритании// Административное право зарубежных стран. М.: СПАРК, 1996 (гл. 2).

Оболонский А.В. Эволюция государственной службы в Великобритании//Государство и право, 1996, № 6.

Уолкер Р. Английская судебная система. М.: 1980.

Уэйд Э.К.С. и Филлипс Д.Г. Конституционное право. М.: ИЛ, 1950.

Шаповал В.Н. Британская конституция. Политико-правовой анализ. Киев: Лыбидь, 1991.

Контрольные вопросы и задания

1. Есть ли какое-либо различие между географическими понятиями «Великобритания» и «Англия», «Соединенное Королевство» и «Британские острова»?

2. Какова специфика соотношения юридической и фактической, формальной и материальной конституции в Великобритании?

3. Какая разница между статусом и статутом?

4. Как сочетаются принцип крови и принцип почвы при приобретении гражданства Великобритании по рождению?

5. Кого нельзя лишить гражданства Великобритании?

6. Есть ли различие между денационализацией и приватизацией? Что такое реприватизация?

7. Насколько ярко проявляются в Великобритании общемировые тенденции развития партийных систем на современном этапе? Каких черт в партийной системе страны в ее нынешнем состоянии, на Ваш взгляд, больше: типичных или специфических?

8. Почему партия либеральных демократов традиционно борется за реформу избирательной системы в стране?

9. Какое различие между несовместимостью мандата и неизбираемостью?

10. Почему в Великобритании нет избирательных органов?

11. Как Вы думаете, почему женщине ни разу в истории страны не присваивался титул принцессы Уэльсской?

12. Какими терминами можно обозначить парламентские привилегии депутатов Палаты общин?

13. Докажите, что принятие бюджета — это действительно старейшая из функций английского Парламента.

14. Можно ли назначить герцога Парламентским комиссаром по делам администрации?

15. Почему влияние парламентских комитетов в Великобритании традиционно невелико?

16. Как Вы думаете, правомерно ли было бы назвать Палату лордов Палатой пэров?

17. Чем отличается британский арбитраж от арбитражных судов в России?

18. Определите круг судебных прецедентов, действующих в Шотландии.

19. Попробуйте самостоятельно составить схему организации судебной власти в Великобритании.

20. Как Вы думаете, почему большинство избирателей Уэльса и Шотландии проголосовало против создания региональных парламентов?

21. Почему островные территории Великобритании пользуются законодательной автономией?

22. Почему большинство бывших британских колоний в той или иной форме сохранило государственно-правовую связь с Соединенным Королевством? Какое юридическое значение имеет членство государств — бывших британских колоний в Содружестве?

ГЛАВА II. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ФРАНЦИИ

§ 1. Конституция Франции

1. Конституционное развитие

Франция третьей в мире и второй в Европе создала в 1791 г. писаную конституцию. Это можно утверждать, если отвлечься от Декларации прав человека и гражданина 1789 г., составляющей и поныне часть французской юридической конституции. Но Декларация хотя и урегулировала важнейшую часть конституционной материи, однако не затронула организации публичной власти, ограничившись провозглашением принципа разделения властей. Поэтому мы не можем считать Декларацию конституцией. Вместе с тем есть все основания полагать, что Франция держит в Европе рекорд по числу разработанных и действовавших в ней конституций со времени Великой революции конца XVIII в.

После Второй мировой войны в 1946 г. Франция получила самую демократическую в своей истории Конституцию, однако эта Конституция не смогла гарантировать политическую стабильность в стране. Путч в Алжире, бывшем тогда французским владением, и угроза гражданской войны в самой метрополии повлекли принятие 1 июня 1958 г. закона о наделении генерала де Голля полномочиями по выработке новой Конституции. Предусматривалось, что выработанный Правительством проект Конституции по получении заключения Государственного совета будет вынесен на референдум и после промульгации Президентом республики вступит в силу через восемь дней после его принятия. Одновременно Конституционным законом от 3 июня 1958 г. образовывался Консультативный комитет, который должен был включить членов обеих парламентских палат: нижней — Национального собрания и верхней — Совета республики. Общая доля парламентариев в комитете должна была составлять 2/3 членов. В соответствии с декретом от 16 июля 1958 г. о Конституционном консультативном комитете он включал 16 членов, назначавшихся комиссией всеобщего голосования Национального собрания, и 10 членов, назначавшихся аналогичной комиссией Совета республики, а 13 членов подбирались Правительством из числа «компетентных лиц» и назначались его декретом. Названный Комитет должен был рассматривать подготовленный Правительством проект с точки зрения условий, установленных для

Конституции законом от 3 июня 1958 г.

Эти условия по существу состояли в следующем.

Всеобщее голосование должно было оставаться источником власти, а законодательная и исполнительная власть — быть производными от такого голосования. Обе эти ветви власти должны были быть разделены, а судебная власть — сохранять, независимость, чтобы обеспечивать соблюдение прав и свобод, содержащихся в преамбуле Конституции 1946 г. и в Декларации прав человека и гражданина 1789 г. Правительство должно было нести ответственность перед Парламентом. Наконец, Конституция должна была организовать отношения Франции с народами ее колоний.

Делегированный способ создания Конституции противоречил прежним французским традициям: ранее все республиканские конституции разрабатывались выборными учреждениями.

Подготовленный сотрудниками Шарля де Голля проект Конституции после обсуждения в Консультативном комитете и в Совете министров был вынесен на референдум и одобрен 28 октября 1958 г. Так *в истории Франции начался период, именуемый Пятой республикой* Конституция 1958 г. стала 17-й с 1789 г. и оформила 22-й по счету политический режим в стране*.

* См.: *Debbasch Ch., Bourdon J., Pontier J.M., Ricci J.C.* La V-e République. P.: Economica, 1985, p. 5.

Переходные положения Конституции уполномочили Правительство создать путем *ордонансов*, имеющих силу закона, в течение четырех месяцев после промульгации Конституции предусмотренные ею институты Республики и в течение шести месяцев — институты Сообщества (так новая Конституция стала именовать прежний Французский Союз — юридическое объединение метрополии с ее колониальными владениями). Четырехмесячный переходный период закончился в полночь 4 февраля 1959 г. За это время Правительство издало 296 ордонансов, многие из которых могли быть востребованы только в будущем. В результате такой делегации полномочий была создана нормативная база нового конституционного режима.

В дальнейшем Конституция была несколько раз новеллизована. До середины 1996 г. она претерпела девять пересмотров, из которых одни носили технический характер, другие же кардинально влияли на ее содержание.

Наиболее важная реформа была предпринята в ноябре 1962 г.; она установила новый порядок избрания Президента Республики. Этот пересмотр был оформлен на референдуме 28 октября 1962 г. Ш. де Голль применил для пересмотра процедуру ст. 11 Конституции, хотя действовала, как и действует сейчас, специальная норма ст. 89.

20 декабря 1903 г. Конгрессом (т. е. совместно заседающими палатами Парламента) было изменено время проведения парламентских сессий (ст. 28). Конституционным законом от 29 октября 1974 г., ратифицированным Конгрессом, была изменена ст. 61 Конституции и расширен круг субъектов, имеющих право запроса Конституционного совета — органа конституционного контроля страны. Также Конгрессом 18 июня 1976 г. была преобразована ст. 7 Конституции и уточнен порядок избрания главы государства.

Следующая по счету процедура конституционного пересмотра состоялась спустя более 15 лет после названной. Она положила начало серии пересмотров, значительно преобразовавших Конституцию. Конституционным законом от 25 июня 1992 г. были изменены ст. 2, 54 и 74 и включен новый раздел «О Европейских сообществах и Европейском союзе». Этот конституционный закон также был одобрен Конгрессом. Чуть более года спустя, а именно Конституционным законом от 27 июля 1993 г., были изменены ст. 65 и 68 и включены новый раздел «Об уголовной ответственности членов Правительства» и новая ст. 93, по характеру относящаяся к переходным положениям. Пересмотр был ратифицирован Конгрессом. Через четыре месяца Конституционным законом от 25 ноября 1993 г. в Конституцию была включена статья 53-1, касающаяся международных соглашений о предоставлении права убежища. Ратификация поправки также была проведена Конгрессом.

Конституционный закон от 4 августа 1995 г. изменил ст. 11 (положения о референдуме), 28 (нормы о парламентской сессии) и ряд связанных с ней других статей, а также ст. 26 (о парламентской неприкосновенности) и отменил положения о Сообществе и переходные положения Основного закона, внес в конституционный текст некоторые связанные с этим другие изменения. И этот конституционный закон был одобрен Конгрессом.

Наконец, Конституционный закон, принятый Конгрессом 19 февраля 1996 г., изменил ст. 34 (полномочия Парламента), 39 (нормы о процедуре внесения финансовых законопроектов) и включил новую ст. 47-1 (о процедуре рассмотрения законопроектов о социальном обеспечении).

2. Общая характеристика действующей конституции

Французская юридическая конституция в материальном смысле включает три акта: Конституцию 1958 г., Декларацию прав человека и гражданина 1789 г. и преамбулу Конституции 1946 г. Это следует из первой части преамбулы Конституции 1958 г., которая гласит: «Французский народ торжественно провозглашает свою приверженность Правам Человека и принципам национального суверенитета, как они были определены Декларацией 1789 г., подтвержденной и дополненной преамбулой Конституции 1946 г.». С помощью такой отсылки составители Конституции 1958 г. избежали включения в ее текст перечня гарантируемых прав и свобод. Конституционный совет в своих решениях неоднократно указывал на Декларацию 1789 г. и преамбулу Конституции 1946 г. (впервые соответственной 1974 и 1975 гг.) как на составные части действующей конституции и включил их в тот блок законов, соответствие которому остальных актов он проверяет.

Вряд ли, однако, это можно считать удачным выходом из положения: мировой опыт конституционализма показывает, что время от времени перечень конституционных прав и свобод пополняется и обеспечивается все новыми гарантиями. Декларация же 1789 г., как и преамбула Конституции 1946 г., — это, с текстуальной точки зрения, застывшие памятники права, новеллизовать которые просто неуместно. Кроме того, положения преамбул к конституциям обычно судебной защитой не пользуются.

Например, если преамбула Конституции США 1787 г. не обладает юридической силой, а указывает лишь направления, в которых суды должны рассматривать дела, то во Франции проблема стоит совершенно иначе. Здесь во времена Четвертой республики суды мало-помалу признали юридическую силу Декларации прав человека и гражданина 1789 г. и преамбулы к Конституции 1946 г. и стали их применять, несмотря на отсутствие в тексте этой Конституции прямых соответствующих намерений учредителей*. В частности, суды признали право на забастовку.

* См.: *Chantebout B.* Droit constitutionnel et science politique. Douzieme edition. P.: Armand Coline editeur, 1995, p. 5.

Вступление в силу Конституции 1958 г. значительно усилило юридическое значение норм названных Декларации 1789 г. и преамбулы Конституции 1946 г., позволив осуществлять конституционный контроль за законами по отношению к этим документам. Данному обстоятельству способствовала формулировка преамбулы Конституции 1958 г.: «Французский народ торжественно провозглашает свою приверженность правам человека и принципам национального суверенитета, как они определены Декларацией 1789 г., подтвержденной и дополненной преамбулой Конституции 1946 г.». В ряде последовательных решений Конституционный совет истолковал эту формулу как намерение учредителей добиться соблюдения названных актов, о которых не заставили себя подумать создатели предыдущей Конституции. Первым решительным шагом в названном направлении стало решение по делу о свободе ассоциаций, рассмотренному Конституционным советом 16 июля 1971 г.* Он признал, что эта свобода, установленная в Законе о договоре образования ассоциации 1901 г., имеет позитивное и конституционное значение.

* Перевод решения и пояснения см.: *Маклаков В.В.* Конституционный контроль в буржуазных и развивающихся странах. М.: ВЮЗИ, 1988, с. 45 — 54.

В настоящее время в науке французского конституционного права общепризнанно существование «конституционного блока» («bloc de constitutionnalite»), включающего три иерархических элемента: Конституцию 1958 г.; «принципы, имеющие конституционную силу», которые содержатся в Декларации прав человека и гражданина 1789 г. и в преамбуле Конституции 1946 г. или которые Конституционный совет объявит «признаваемыми законами Республики»; органические законы.

В следующем параграфе мы упомянем ту часть второго элемента юридической французской конституции в материальном смысле, которая не представляет собой единого акта, а включает принципы конституционного характера, содержащиеся в ряде законов, регулирующих права, свободы и обязанности человека и гражданина.

Что же касается самой Конституции 1958 г., то в нынешней редакции она состоит из краткой преамбулы и 17 разделов, хотя два из них (XIII и XVII) не содержат каких-либо норм. Они были исключены Конституционным законом от 4 августа 1995 г., но заголовки разделов остались нетронутыми. В тексте Конституции содержатся 89 статей, из которых несколько имеют двойные

номера (например, 88-1, 88-2), поскольку были включены, в текст позднее, а менять в связи с этим общую нумерацию статей французский законодатель не пожелал. Номера же разделов Конституции после включения новых подвергались изменению, хотя и не всегда. Ныне в Конституции фактически 15 разделов.

Вопрос о *верховенстве Конституции* в национальной правовой системе имеет во Франции свои особенности, не в последнюю очередь связанные с участием ее в Европейских сообществах (в Европейском объединении угля и стали, Европейском агентстве по атомной энергии и Европейском экономическом сообществе) и в Европейском союзе. Признаваемый Конституцией примат международного права над внутренним законодательством обусловлен прежде всего требованием взаимности: «Договоры или соглашения, должным образом одобренные или ратифицированные, с момента их опубликования имеют силу, превышающую силу внутренних законов, при условии применения такого договора или соглашения другой стороной» (ст. 55 Конституции). Но есть основания утверждать, что этот примат вообще не распространяется на конституционные нормы. Так, согласно ст. 54 Конституции, в случае установления Конституционным советом по запросу Президента Республики, Премьер-министра, председателя одной из палат Парламента, 60 депутатов или 60 сенаторов противоречия международного обязательства Конституции разрешение на ратификацию или одобрение такого рбязательства может быть дано только после пересмотра Конституции. Такой случай, правда, единственный пока в истории страны, уже имел место.

Запрошенный 11 марта 1992 г. Президентом республики о соответствии Конституции Договора о Европейском союзе от 7 февраля 1992 г., Конституционный совет в своем решении от 5 апреля того же года объявил о неконституционности следующих положений:

участие «европейских граждан» (т. е. граждан других государств — членов Европейских сообществ) в муниципальных выборах, начиная с 1995 г.;

определение политики в выдаче виз, начиная с 1996 г., по решению Совета министров Сообществ квалифицированным большинством;

введение единой денежной единицы вместо французского франка (замена денег планировалась на период между 1 января 1997 г. и 1 января 1999 г.).

В результате ратификация Маастрихтских соглашений могла быть осуществлена только после изменения Конституции. Как следствие этого решения Правительство внесло в Парламент проект ее пересмотра, который и был одобрен Конституционным законом от 25 июня 1992 г.

Конституция ныне в достаточной мере приспособлена к развивающейся в Европе межгосударственной интеграции. Так, включенные в июне 1992 г. ст. 88-1 — 88-4 предусматривают добровольную передачу Францией Европейским сообществам и Европейскому союзу определенной компетенции, в осуществлении которой Франция будет участвовать в рамках этих объединений, передачу на условиях взаимности компетенции для учреждения Европейского экономического и финансового союза, включая установление правил пересечения его внешних границ, предоставление на условиях взаимности избирательных прав на муниципальных выборах гражданам других государств — участников Европейского союза.

В ст. 89 Конституции урегулирован порядок ее *пересмотра.* С инициативой такого пересмотра могут выступать Президент республики по предложению Премьер-министра и члены Парламента. На практике Президент неоднократно выступал с инициативой пересмотра Конституции, не ожидая предложения Премьер-министра. Что же касается членов Парламента, то им не удается внести свой проект в повестку дня заседаний палат из-за противодействия Правительства. Проект или предложение пересмотра Конституции должны быть приняты в идентичной редакции обеими палатами Парламента и одобрены на референдуме. Однако Президент может передать принятый палатами проект пересмотра на рассмотрение Парламента, созванного в качестве Конгресса (здесь члены обеих палат действуют в качестве единой коллегии), где для одобрения проекта требуется 3/5 поданных голосов. Можно констатировать, что это преобладающий способ изменения Конституции.

На практике процедура пересмотра Конституции до сих пор всегда начиналась по инициативе Правительства. Это не означает, что парламентарии не предпринимают никаких усилий для того, чтобы изменить Конституцию. С начала действия этого акта по 31 декабря 1995 г. было внесено 290 предложений о его пересмотре со стороны членов Парламента, в каждом из которых предлагалось изменить от одной до 17 статей. С наиболее кардинальной реформой выступал депутат от фракции Демократического центра П. Кост-Флоре 2 ноября 1962 г.: он предложил изменить 17 статей и ввести президентскую форму правления*.

* Перечень законодательных предложений парламентариев см.: Les revisions de la Constitution de 1958//La Documentation francaise. Documents d'Etu-des. № 1.20 Edition 1996, p. 53 — 59.

Кроме перечисленных ранее девяти доведенных до конца пересмотров было еще пять, которые либо прошли через Парламент, но не были представлены на ратификацию (например, в октябре 1973 г. о продолжительности президентских полномочий), либо были только внесены Правительством в Парламент, либо в процессе обсуждения отзывались из него.

Конституция запрещает начинать или продолжать процедуру пересмотра при наличии посягательств на целостность территории страны, а также устанавливает, что республиканская форма правления не может быть предметом пересмотра.

Нельзя не вспомнить в связи с этим, что в 1962 г. Президент де Голль вынес непосредственно на референдум проект изменения ст. 6 и 7 Конституции, регулирующих порядок выборов Президента. Несоблюдение при этом норм ст. 89 Конституции он обосновал ссылкой на ее ст. 11, согласно которой Президент по предложению Правительства во время сессий Парламента или по совместному предложению обеих палат, опубликованному в «Журналь офисьель де ла Репюблик Франсэз»*, может передать на референдум любой законопроект, касающийся организации публичных властей. Поскольку Парламент выступил против такого решения, де Голль распустил Национальное собрание и получил для своего проекта необходимое большинство на референдуме. Правда, повторная попытка действовать таким же образов в 1969 г. успеха не имела. Ш. де Голль вынес на референдум новый проект пересмотра Конституции, который отменял или изменял 23 ее статьи — ровно четвертую в то время часть, не говоря уже о полной или частичной отмене или замене ряда органических и обычных законов и многих статей Избирательного кодекса. Реформа предполагала упразднить оппозиционный в то время Сенат, вместо которого создавалась верхняя палата, построенная на корпоративной основе по примеру Экономического и социального совета; кроме того, учреждались крупные территориальные единицы — регионы. Проект Ш. де Голля на референдуме был отклонен, а сам он ушел в отставку. Последующие президенты к такому способу изменения Конституции не прибегали**.

* «Journal Officiel de la Republique Francaise» — официальный вестник Французской Республики.

** Сменивший де Голля на посту Президента Жорж Помпиду намеревался в 1973 г. также использовать для изменения Конституции ст. 11, однако смерть помешала ему это сделать. См.: *Круглоголов М.А.* Президент Французской Республики. Правовое положение. М.: Наука, 1980, с. 150.

§ 2. Конституционно-правовой статус человека и гражданина

1. Особенности конституционного регулирования.

Как уже отмечено выше, конституционные основы правового статуса человека и гражданина урегулированы почти полностью в Декларации прав человека и гражданина 1789 г. и преамбуле Конституции 1946 г. В тексте же Конституции эта проблематика содержится лишь в нескольких не связанных между собой статьях.

Преамбула Конституции 1946 г. гласит: «На другой день после победы, одержанной свободными народами над режимами, которые пытались поработить и унизить человеческую личность, французский народ вновь провозглашает, что всякое человеческое существо, независимо от расы, религии и верований, обладает неотъемлемыми и священными правами. Он торжественно подтверждает права и свободы человека и гражданина, освященные Декларацией прав 1789 г., и основные принципы, признанные законами Республики» (абзац первый).

Следует обратить особое внимание на последние слова цитаты. Дело в том, что в период действия конституции Третьей республики 1875 г., состоявшей из трех основных законов и регулировавшей лишь систему власти, был принят ряд законов, обеспечивавших осуществление многих прав и свобод: свободы собраний и печати (1881 г.), обязательного светского и бесплатного образования (1881—1882 гг.), свободы профсоюзов (1884 г.), свободы ассоциаций (1901 г.), свободы совести (1905 г.) и др. Эти законы содержали не только регулирование конкретных правоотношений, но и общие принципы, которые по существу своему носили конституционный характер. Либо же эти законы молчаливо исходили из таких принципов. Поэтому Конституционный совет в нескольких своих решениях указал, что Декларация 1789 г. и преамбула Конституции 1946 г., а также «основные принципы, признаваемые законами Республики», являются составными частями действующей конституции. В ряде решений Конституционный совет интерпретировал определенные понятия, связанные с правами и свободами,

например понятия «безопасность» и «свобода» (15 января 1981 г.), «свобода ассоциаций» (16 июля 1971 г.), «свобода совести», «свобода образования» (23 ноября 1977 г.), «распространение мнений» (27 июля 1982 г.), «личные свободы» (12 января 1977 г.), «право собственности», «свобода предпринимательства» (16 января 1982 г.),

Декларация 1789 г. провозгласила естественные права человека и гражданина, т. е. права, всегда индивиду присущие. По нынешним временам содержащийся в Декларации круг прав и свобод не кажется особенно обширным, однако нельзя не учитывать времени ее принятия.

Преамбула Конституции 1946 г., как отмечалось, дополнила в этом отношении Декларацию прежде всего социальными и некоторыми политическими правами.

2. Конституционные принципы и гарантии

Из, принципов конституционного статуса человека и гражданина прежде всего следует отметить принцип *равноправия.* Еще в ст. 1 Декларации прав человека и гражданина было сказано, что люди рождаются и остаются свободными и равными в правах, а общественные различия могут основываться лишь на общей пользе. Статья 6 гласит, что закон должен быть единым для всех и все граждане равны перед ним, имея равный доступ ко всем постам, публичным должностям и занятиям сообразно своим способностям.

В преамбуле Конституции 1946 г. установлено, что закон гарантирует женщине во всех областях равные права с мужчиной (абзац третий), провозглашаются солидарность и равенство всех французов в несении повинностей, обусловленных национальными бедствиями (абзац двенадцатый), а также гарантируется всем равный доступ к публичной службе и индивидуальное или коллективное пользование провозглашенными или подтвержденными выше правами и свободами (абзац восемнадцатый, заключительный, в котором имеется в виду равноправие граждан метрополии и французских владений). В абзаце шестнадцатом говорится, что Франция образует вместе с заморскими народами союз, основанный на равенстве прав и обязанностей, без расовых и религиозных различий. В Конституции же 1958 г. предложение второе ч. 1 ст. 2 гласит, что Франция обеспечивает равенство перед законом всех граждан без различия происхождения, расы или религии.

Первая общая конституционная *гарантия* прав и свобод была сформулирована в ст. 12 Декларации 1789 г.: «Для гарантии прав человека и гражданина необходима государственная сила; она создается в интересах всех, а не для личной пользы тех, кому она вверена». Суждение, актуальное и поныне в глобальном масштабе.

Декларация в ст. 4 и 5 провозгласила, что пределы свободы человека устанавливаются только законом, а закон может запрещать лишь деяния, вредные для общества. В развитие этого ст. 34 Конституции предусмотрела, что регулирование основных прав, свобод и обязанностей производится только законом. То же, согласно ч. 1 ст. 53, относится к ратификации международных договоров, изменяющих законоположения, регулирующие личный статус. Это очень важная конституционная гарантия прав и свобод, защищающая человека и гражданина от произвола администрации, которая во всех странах склонна, осуществляя нормативное регулирование общественных отношений, безосновательно ограничивать даже конституционно провозглашенные права и свободы, а также возлагать на жителей необоснованные обязанности.

Стражем личной свободы называет ч. 2 ст. 66 Конституции судебную власть.

Защита прав и свобод во французской правовой доктрине и практике понимается как защита от посягательств, во-первых, законодателя и, во-вторых, органов власти, юридических и физических лиц. Защита конституционных прав и свобод от законодателя, т. е. Парламента, осуществляется Конституционным советом, а от нормативных административных актов, изданных не на основе закона, — Государственным советом*. Права и свободы защищаются в соответствующих случаях уголовными, гражданскими и административными судами.

* См.: *Rivero J.* Les libertes publiqués, t. I. P.: Presses universitaires de France, 1987, p. 243.

Защите прав и свобод способствует также Посредник — французский вариант омбудсмана, статус которого рассматривается в § 5 настоящей главы.

Франция — участник большого числа международных договоров, касающихся защиты прав человека. Она признала юрисдикцию Комитета по правам человека, созданного в соответствии с Пактом о гражданских и политических правах 1966 г., Европейской комиссии по правам человека и

Европейского суда по правам человека. Это значит, что любое лицо, не добившись во французских инстанциях защиты прав и свобод, признанных европейской Конвенцией о защите прав человека и основных свобод 1950 г. и дополнительными протоколами к ней, может обращаться в указанные органы Совета Европы, и их решения будут для Франции обязательными.

3. Французское гражданство

Согласно ч. 2 ст. 34 Конституции, нормы, касающиеся гражданства, устанавливаются законом. В настоящее время действует Кодекс французского гражданства 1945 г. с позднейшими изменениями.

Гражданство приобретается главным образом *по рождению* на основе действия *принципа крови,* даже если ребенок рожден вне брака, но один из его родителей является гражданином Франции. В последнем случае, однако, лицо может отказаться от этого гражданства в течение шести месяцев, предшествующих достижению совершеннолетия, т. е. 18 лет. Право на отказ теряется, если в то время, когда ребенок был несовершеннолетним, один из родителей — иностранец или лицо без гражданства — приобретет французское гражданство.

Право почвы применяется в случае, если ребенок родился во Франции, но от неизвестных родителей, или от родителей-апатридов, или от родителей-иностранцев, но к нему не были применены законы о гражданстве ни одного из родителей. Если же ребенок родился вне Франции, неважно, законнорожденный он или нет, ему также дается гражданство этой страны при условии, что один из его родителей сам родился во Франции. Такой ребенок может отказаться от этого гражданства за шесть месяцев до своего совершеннолетия. Другими словами, законодательство дает довольно широкие возможности для приобретения гражданства, беря «под свое крыло» многих лиц, рассеянных по всему миру. Законно усыновленным детям также предоставляется гражданство, если один из приемных родителей является французом (т.е. французским гражданином) или если усыновление производят оба супруга и хотя бы один из них — французский гражданин.

Вступление в брак не оказывает влияния на гражданство, но иностранец или апатрид, вступивший в брак с французским гражданином, может приобрести гражданство в упрощенном порядке. Некоторые льготы для приобретения гражданства предоставляются лицам, призванным во французскую армию или добровольно принимавшим участие в операциях, приравненных к прохождению военной службы.

Натурализация, по французскому закону — приобретение гражданства по решению властей — осуществляется изданием декрета Правительства по просьбе иностранца. До обращения с этой просьбой заявитель должен проживать в стране пять лет и быть в состоянии доказать это. Указанный срок может быть сокращен до двух лет для иностранца, успешно проучившегося во французском университете или другом высшем учебном заведении в течение этого срока, или для тех, кто своим талантом или способностями может оказать Франции важные услуги. Независимо от срока гражданство предоставляется некоторым категориям лиц (например, матери или отцу трех несовершеннолетних детей, служащим в вооруженных силах). В названных нормах отчетливо прослеживается стремление Франции увеличивать численность своих граждан.

Прекращение гражданства также может иметь место по нескольким основаниям. Если французский гражданин добровольно принимает иностранное гражданство, то он *утрачивает* свое; оно прекращается и в случае отказа от него. В облегченном порядке можно выйти из гражданства при вступлении в брак с иностранцем.

Кодекс содержит и нормы о *лишении гражданства* путем издания декрета Правительства по получении заключения Государственного совета. Такие случаи довольно многочисленны, и они в некоторой мере контрастируют с желанием государства увеличивать число своих граждан. Лишаются гражданства лица, осужденные за преступления против безопасности государства, за некоторые иные преступления, за уклонение от воинской повинности, или если лицо занималось в пользу иностранного государства деятельностью, не совместимой со званием француза и наносящей ущерб интересам Франции, а также в отдельных других случаях.

4. Гражданские (личные) права, свободы и обязанности

Прежде чем обратиться к данной группе прав, свобод и обязанностей, необходимо еще раз оговориться, что классификация их весьма условна, и некоторые из них могут быть с основанием отнесены к более чем одной группе.

В ст. 4 и 5 Декларации определены существенные признаки *свободы* человека, которые, как и ряд других ее положений, стали, если можно так выразиться, правовой классикой: «Свобода состоит в возможности делать все, что не наносит вреда другому: таким образом, осуществление естественных прав каждого человека ограничено лишь теми пределами, которые обеспечивают другим членам общества пользование теми же правами»; «все, что не запрещено законом, то дозволено, и никто не может быть принужден делать то, что не предписано законом».

Далее Декларация содержит ряд прав, свобод и обязанностей уголовно- и административно-правового, а также процессуального характера, представляющих собой гарантии личной свободы:

никто не может подвергаться обвинению, задержанию или заключению иначе, как в случаях, предусмотренных законом, и в предписанных им формах (ст. 7);

испрашивание, отдание, исполнение или принуждение к исполнению приказов, основанных на произволе, наказуемо (ст. 7);

вызванный или задержанный в силу закона гражданин обязан беспрекословно повиноваться; сопротивление влечет ответственность (ст. 7);

закон должен устанавливать наказания, лишь строго и бесспорно необходимые (ст. 8);

никто не может быть наказан иначе, как в силу закона, принятого и обнародованного до совершения правонарушения и надлежаще примененного (ст. 8);

каждый считается невиновным, пока его вина не установлена (ст. 9);

излишне суровые меры, не являющиеся необходимыми в случае ареста, должны строжайше пресекаться законом (ст. 9).

Эти конституционные принципы конкретизированы и развиты в уголовном, административном и процессуальном законодательстве.

Конституция в ст. 66 гарантирует от произвольного лишения свободы.

Нормы, касающиеся гражданских прав, устанавливаются, согласно ч. 2 ст. 34 Конституции, законом.

5. Политические права и свободы.

В политической сфере Декларация установила следующие принципы:

все граждане имеют право участвовать лично или через своих представителей в создании закона, который есть выражение общей воли (ст. 6);

все граждане, как отмечалось, имеют равный доступ ко всем постам, публичным должностям и занятиям сообразно их способностям и без каких-либо различий, кроме тех, что обусловлены их добродетелями и способностями (ст. 6);

никто не должен быть притесняем за свои взгляды, даже религиозные, при условии, что их выражение не нарушает общественного порядка, установленного законом (ст. 10);

свободное выражение мыслей и мнений есть одно из драгоценнейших прав человека: каждый гражданин поэтому может свободно высказываться, писать, печатать, отвечая лишь за злоупотребление этой свободой в случаях, предусмотренных законом (ст. 11).

Из прав и свобод данной группы преамбула Конституции 1946 г. упоминает лишь право убежища на территории Республики для каждого человека, который преследуется за свою деятельность на благо свободы (абзац четвертый). Следует отметить, что борцам за свободу предоставляется право убежища, т. е. государство обязывается давать убежище таким лицам. Это не означает, что убежище не может быть предоставлено и в других случаях, однако права там уже нет, и все зависит от усмотрения соответствующих должностных лиц.

Конституция в ч. 4 ст. 3 гласит: «В соответствии с условиями, определяемыми законом, избирателями являются все совершеннолетние. французские граждане обоего пола, пользующиеся гражданскими и политическими правами». Совершеннолетие, напомним, наступает с 18 лет.

Предложение второе ст. 4 содержит принцип свободного образования и деятельности политических партий.

Остальные конституционные по существу своему принципы регулирования политических прав и свобод содержатся, как отмечалось, в текущем законодательстве. Нормы, касающиеся основных гарантий, предоставляемых гражданам для осуществления публичных свобод, а также повинностей, возлагаемых национальной обороной лично на граждан и на их имущество устанавливаются законом (ч. 2 ст. 34 Конституции).

6. Экономические и социальные права, свободы и обязанности

Этой проблематике в Декларации посвящены три статьи. В ст. 13 и 14 речь идет об обязанности платить налоги и устанавливаются некоторые принципы налогообложения. В частности, предусматривается, что бремя расходов на содержание Вооруженных сил и на управление должно распределяться между гражданами сообразно их возможностям. Установление налогов, включая размер, основание, порядок и продолжительность взимания, определяется как право граждан, осуществляемое непосредственно или через представителей. Отсюда следует, что налоги устанавливаются путем референдума или Парламентом. В ст. 17 сказано: «Так как собственность есть право неприкосновенное и священное, никто не может быть лишен ее иначе, как в случае установленной законом явной общественной необходимости и при условии справедливого и предварительного возмещения» (анализ этой формулы см. в Общей части учебника, п. 2 § 2 гл. IV).

Эти нормы легли в основу законодательства о *национализации.* Особенно остро данная проблема встает всякий раз, когда к власти приходят левые политические партии, как, например, Социалистическая партия в 1981 г. По запросу депутатов правых партий Конституционный совет в решении от 16 января 1982 г. установил следующие принципы национализации:

право собственности является фундаментальным правом конституционного значения;

право национализации не ограничивается только случаями, предусмотренными преамбулой Конституции 1946 г. (т.е. в отношении какого-либо имущества или предприятия, эксплуатация которых приобретает черты национальной публичной службы или фактической монополии);

законодатель может осуществлять свои полномочия по национализации, соблюдая принцип Декларации 1789 г.: посягательство на собственность возможно по мотивам, имеющим общий интерес, с выплатой предварительного и справедливого возмещения и не посягая на свободу предпринимательской деятельности;

определение общего интереса относится к ведению законодателя, за исключением стоимостной оценки национализируемого имущества.

Еще в одном решении, вынесенном 25 — 26 июня 1986 г., Конституционный совет постановил, что основные службы, существование которых неотделимо от государства, не могут быть предметом приватизации. Это решение было вынесено в связи с проектами передачи тюрем в частные руки и организации в них работы заключенных на частной основе.

В преамбуле Конституции 1946 г. соответствующие принципы представлены довольно широко (абзацы пятый — восьмой). Так, установлено, что каждый должен работать и имеет право получить работу. Никто не может быть ущемлен в труде и профессии по причине своего происхождения, своих взглядов или вероисповедания. Первый из этих принципов несет на себе явный отпечаток социалистических воззрений со всей их утопичностью. Непонятно, зачем нужно обязывать работать человека, который этого не желает. И как обеспечить право на получение работы? Кто обязан ее предоставить?

Далее провозглашается, что каждый может защищать свои права и интересы через профсоюзную деятельность и принадлежать к профсоюзу по своему выбору. Право на забастовку осуществляется в рамках регламентирующих его законов, и каждый работник участвует через своих делегатов в коллективном определении условий труда, а также в управлении предприятиями. В соответствии с последним положением Кодекс труда установил, что на каждом промышленном или торговом предприятии, государственном или «министерском» учреждении, в органах объединений лиц свободных профессий, обществах гражданского права, даже в профсоюзах, имеющих число работающих более 50 человек, а до 50 — по согласованию с руководством предприятия организуется *комитет предприятия,* который «обеспечивает коллективное выражение интересов лиц, работающих по найму». Всякие существенные организационные решения руководства предприятия (например, об учреждении новых структур, создании новых органов и преобразовании существующих) должны быть в обязательном порядке предварительно доведены до сведения комитета предприятия. Численность комитета варьируется в зависимости от числа работающих. Комитет избирается работниками на один год, но мандат делегата может быть возобновлен.

В соответствии с ч. 2 ст. 34 Конституции нормы, касающиеся гражданского состояния и правоспособности лиц, имущественных отношений супругов, наследования и дарения, ставок и способов взимания всякого рода налогов, устанавливаются законом. Согласно ч. 3 указанной статьи законом определяются основные принципы режима собственности, вещных прав, гражданских и

коммерческих обязательств, трудового права, профсоюзного права и социального обеспечения. Подробное регулирование в рамках этих основных принципов может, стало быть, осуществляться правительственными (регламентарными) актами.

§ 3. Конституционные основы общественного строя

1. Конституционное регулирование экономических, социальных и духовно-культурных отношений.

Если не считать рассмотренных выше соответствующих конституционных прав, свобод и обязанностей, то регулирование указанных групп отношений имеет место лишь в преамбуле Конституции 1946 г. и лишь в виде обязанностей республики или нации. Здесь также широко проявились социалистические взгляды многих членов Учредительного собрания.

Так, в абзаце девятом содержится уже упоминавшееся выше положение: «Всякое имущество, любое предприятие, эксплуатация которого имеет или приобретает характер национальной публичной службы или фактической монополии, должно стать собственностью всех».

Десятый и одиннадцатый абзацы возлагают на нацию обязанности обеспечивать индивиду и семье необходимые условия для их развития, гарантировать всем, особенно детям, матерям и престарелым труженикам, материальное обеспечение, отдых и досуг. «Любой человек, — говорится в преамбуле, — который в силу своего возраста, физического или умственного развития, экономического положения не в состоянии трудиться, имеет право получить от общества достаточные средства к существованию». Общие правила получения минимума финансовых средств законодательно не установлены. Однако некоторые категории лиц могут претендовать на определенное государственное вспомоществование. Например, французские граждане старше 25 лет, проживающие в стране, а также иностранцы, если им разрешено проживать по меньшей мере в течение трех лет, обладающие месячным доходом не более 2 тыс. фр., имеют право на получение пособия. На 1 июня 1992 г. эта минимальная сумма составляла 2184,79 фр.; при некоторых условиях пособие могло быть увеличено.

Выше в связи с равноправием уже упоминалось содержание абзаца двенадцатого, который гласит: «Нация провозглашает солидарность и равенство всех французов в несении повинностей, обусловленных национальными бедствиями».

И наконец, согласно абзацу тринадцатому, нация в равной мере гарантирует детям и взрослым доступ к образованию, профессиональному обучению и культуре. Организация бесплатного и светского публичного образования всех ступеней является долгом государства.

2. Конституционные основы политической системы.

Характеристика главных задач *публичной власти, основных принципов ее организации и деятельности* содержится в Декларации. Согласно ее ст. 2, «цель всякого политического союза — обеспечение естественных и неотъемлемых прав человека. Таковые — свобода, собственность, безопасность и сопротивление угнетению». А в ст. 16, напомним, сказано, что общество, где не обеспечена гарантия прав и нет разделения властей, не имеет конституции. В соответствии со ст. 3 Декларации источником суверенной власти является нация. Никакие учреждения, ни один индивид не могут обладать властью, которая не исходит явно от нации.

Эти принципы лежат в основе демократической организации г о с у д а р с т в а не только во Франции, но и в большинстве стран современного мира. Выше уже цитировалась ст. 12, где, в частности, говорится, что государственная сила необходима для гарантии прав человека и гражданина. А ст. 15 провозгласила, что общество имеет право требовать у любого должностного лица отчета о его деятельности.

Преамбула Конституции 1946 г. определила ряд принципов французской *внешней политики.* В абзацах четырнадцатом и пятнадцатом сказано, что республика, верная своим традициям, придерживается норм международного публичного права, не предпримет никакой войны с целью завоевания и никогда не употребит своих сил против свободы какого-либо народа. При условии взаимности она соглашается на ограничения суверенитета, необходимые для организации и защиты мира.

Конституция определила *основные характеристики государства,* установив, что Франция —

неделимая, светская, демократическая и социальная республика (ст. 1, предложение первое), принципом которой является правление народа, народом и для народа (ч. 4 ст. 2). Эти положения повторяют нормы, содержавшиеся в ст. 1 и 2 Конституции 1946 г. В ст. 2, кроме того, определены символы государства: национальная эмблема — трехцветный сине-бело-красный флаг, национальный гимн «Марсельеза» и девиз Республики «Свобода, Равенство, Братство», восходящие, как известно, ко временам Великой революции 1789 г., дата которой — 14 июля — доныне отмечается как национальный праздник, несмотря на последовавший якобинский террор и другие трагические события, связанные с этой революцией. В июне 1992 г. ст. 2 была дополнена еще одной нормой: «Французский язык является языком Республики». Франция, таким образом, восприняла практику некоторых зарубежных конституций о собственной языковой идентификации*.

* Сходные положения содержатся, например, в ч. 1 ст. 3 Конституции Испании 1978 г., в ст. 8 Конституции Ирландии 1937 г. (ирландский язык является первым официальным языком, английский — вторым); Конституция Бельгии в редакции 1994 г., хотя прямо не называет языков своей страны, но в ст. 4 учреждает четыре лингвистических области — французского языка, нидерландского языка, двуязычную область столицы Брюсселя и область немецкого языка.

Неделимость — константа французского государства. Еще 25 сентября 1792 г. Конвент провозгласил: «Республика едина и неделима». Покушение на целостность территории республики наказуемо согласно ст. 86 — 88 Уголовного кодекса в редакции 1832 г., действующего в настоящее время, как преступление против безопасности государства.

Однако Конституция 1958 г. отнесла этот принцип только к метрополии. Народам заморских территорий, которые пожелали бы присоединиться к республике, в преамбуле Конституции были предложены «новые институты, основанные на общем идеале свободы, равенства и братства и призванные служить их демократическому развитию». Те колонии, которые на референдуме отклонили бы Конституцию, должны были немедленно получить независимость. Так в полночь 30 сентября 1958 г. стала независимой Гвинейская Республика. Колонии, одобрившие Конституцию, включались в Сообщество в качестве государств-членов либо преобразовывались в заморские департаменты метрополии или в ее заморские территории. К 4 февраля 1959 г, республика стала числить в своем составе, помимо департаментов в европейской ее части, также четыре заморских департамента и шесть заморских территорий (в настоящее время в составе страны четыре заморских департамента и четыре заморские территории). В последующие годы члены Сообщества обрели государственную независимость, Сообщество распалось, однако конституционные нормы о нем формально продолжали действовать до августа 1995 г. Экономическое и политическое влияние Франции на ее бывшие колонии остается значительным.

Впрочем, принцип неделимости Конституция не трактует слишком жестко. Согласно ч. 3 ст. 53, «никакие уступка, обмен или присоединение территории недействительны без согласия заинтересованного населения». Конституционный совет в своем решении от 30 декабря 1975 г. истолковал данное положение как допускающее возможность уступки территории иностранному государству, образования на ней независимого государства или ее присоединения к независимому государству.

Светский характер французского государства означает отсутствие официальной религии и признание за гражданами свободы исповедовать любую веру или не исповедовать никакой. Этот конституционный принцип был установлен еще Законом 1905 г. об отделении церкви от государства: «Республика обеспечивает свободу совести. Она гарантирует свободу религиозных отправлений при соблюдении единственного ограничения, устанавливаемого в интересах соблюдения общественного порядка»; «Республика не признает и не субсидирует никакую церковь и не оплачивает ее служителей». Уголовный кодекс предусматривает ответственность священнослужителей за совершение обряда бракосочетания до заключения гражданского брака. Эти положения могут сегодня рассматриваться как развивающие ст. 1 Конституции и положения преамбулы Конституции 1946 г. об обеспечении равенства всех граждан независимо от отношения к религии.

Сказанное, однако, не запрещает государству устанавливать отношения с церквами, действующими на его территории. Так, на территории Эльзаса и Лотарингии традиционно действуют *конкордаты,* заключенные со Святым престолом в Ватикане. В заморском департаменте Гвиана не признается отделение церкви от государства.

Характеристика Франции как *демократической* республики была впервые включена в Конституцию 1848 г. (Конституцию Второй республики). Тогда это означало введение, а точнее — восстановление всеобщего избирательного права для мужчин. Ныне содержание этого принципа определяется ст. 3

Конституции, согласно которой национальный суверенитет принадлежит народу, осуществляющему его через своих представителей и путем референдума. Осуществление суверенитета не может узурпироваться никакой частью народа и никаким отдельным лицом. Выборы в соответствии с Конституцией могут быть прямыми и косвенными, но всегда являются всеобщими, равными и тайными.

Установленная Конституцией форма правления может быть определена как *смешанная республика.* Президент республики избирается гражданами и обладает важными дискреционными полномочиями (признаки президентской республики), но назначаемое им Правительство несет политическую ответственность перед нижней палатой Парламента (признак парламентарной республики). В то же время нельзя не отметить выраженную антипарламентскую направленность Конституции, что превращает ее в своего рода антипод предыдущей Конституции 1946 г.* Ниже будет показано, в чем эта направленность проявилась. В центр системы власти Конституция поместила Президента, о чем также речь пойдет ниже (см § 5).

* Известный французский конституционалист Марсель Прело отмечал: «Существует закон, действующий на протяжении всей конституционной истории; он заключается в том, что всякая новая конституция вырабатывается либо по аналогии с предшествующим конституционным режимом, либо, наоборот, в порядке противопоставления ему». *Прело М.* Конституционное право Франции М.: ИЛ, 1957, с. 102.

Если внимательно читать Конституцию, трудно избавиться от впечатления, что демократический характер Республики только провозглашен, а в действительности Конституция оформляет режим личной власти Президента. Анализ же практики функционирования власти показывает, что политический режим во Франции тем не менее демократичен, поскольку мощные силовые полномочия Президента и Правительства либо не используются, либо используются весьма осторожно. Но забывать о конституционных возможностях ограничения демократии вряд ли стоит.

Термин «социальная республика» впервые был включен в Конституцию 1946 г., преамбула которой, продолжающая действовать, содержит целый ряд соответствующих принципов: гарантии социальных прав и соответствующие обязанности нации.

Следует отметить, что в ст. 4 Конституции впервые во французской конституционной истории определяется роль политических партий и группировок, создание и деятельность которых, как указывалось, свободны. Они способствуют выражению мнений в ходе выборов и обязаны соблюдать принципы национального суверенитета и демократии. В отличие от других стран *партии во Франции не обладают какими-либо юридическими признаками, которые отличали бы их от иных общественных объединений.* Правовое положение партий подпадает под общий режим ассоциаций, который установлен Законом о договоре образования ассоциации 1901 г.

Во Франции политические партии пользуются статусом обычной ассоциации, т. е. таким же, как ассоциации родителей учеников или общества филателистов. Таким образом, чтобы получить юридическую правоспособность, политическая партия, как и иная ассоциация, должна представить в префектуру департамента или супрефектуру округа декларацию, в которой указаны название или цель ее существования, местонахождение ее учреждений и фамилии, занятия и местожительство тех, на кого по какому-либо основанию возложено управление или руководство ею. К декларации должны прилагаться два экземпляра устава.

Свобода *образования* политических партий определена Конституционным советом в решении от 16 июля 1971 г. в качестве «основного принципа, признаваемого законами Республики». Партиям, как и иным ассоциациям, для обретения правоспособности необходима регистрация, осуществляемая по установленной процедуре. Впрочем, при некоторых чрезвычайных обстоятельствах суды признают правоспособность и незарегистрированных политических партий.

Вопрос о *финансировании* политических партий долгое время составлял их собственную проблему. Однако рост расходов на пропаганду в послевоенное время нередко побуждал политические партии и их выборных представителей к использованию различных нечестных, запрещаемых законом источников, к коррупции, злоупотреблению служебным положением, оказанию давления и др. Эта практика получила особенно широкое распространение в 80-х гг., что привело к серии политических скандалов, причем часто в них были замешаны партии, находившиеся у власти. В 1988 г. Парламент решил «морализировать политическую жизнь», приняв Закон о финансовой гласности политической жизни, которым были установлены некоторые правила финансирования политических партий и регламентации финансовых расходов на выборах. Введенные нормы затем были усовершенствованы и развиты. Другими словами, с 1988 г. государство принимает участие в финансовых расходах

политических партий в пределах сумм, каждый год устанавливаемой по предложению бюро парламентских палат; эти расходы вносятся в государственный бюджет с тем, чтобы затем быть распределенными между партиями. Например, в 1994 и 1995 гг. эта сумма была установлена в размере 526 млн. фр. Она делится на две равные части. Первая распределяется между партиями пропорционально числу полученных ими голосов на предыдущих парламентских выборах при условии, что они выдвигали своих кандидатов по меньшей мере в 50 избирательных округах или в одном или нескольких заморских департаментах и территориях (каждый голос, полученный политической партией, приносил ей 11,50 фр. в год). Вторая часть общей суммы распределяется между политическими формациями пропорционально численности их парламентариев.

Более того, согласно Закону 1995 г., каждой из партий предоставляется финансовая помощь в размере 2 млн. фр. даже в случае, если она не выполнила указанных ранее требований, но получила пожертвований по меньшей мере на 1 млн. фр. от по меньшей мере 10 тыс. физических лиц, проживающих по меньшей мере в 30 департаментах или территориальных коллективах заморских департаментов и территорий. Чтобы сократить возможности коррупции, даже косвенной — например, путем предоставления средств не в денежной, а натуральной форме или путем выписки счета, — этот же закон запретил юридическим лицам (за исключением политических формаций) финансировать политическую жизнь. Закон также ограничил и размер передаваемых политической партии пожертвований со стороны физических лиц, установив предел в 50 тыс. фр. в год. В случаях, когда пожертвование превышает 1 тыс. фр., оно должно быть оформлено чеком.

Важной формой контроля за финансированием политических партий служит представление финансового отчета, который визируется двумя подбираемыми партией по своему выбору бухгалтерами-ревизорами и передается ежегодно в *Национальную комиссию по счетам избирательных кампаний и политическому финансированию.* Последняя включает трех государственных советников (т. е. членов Государственного совета), трех советников Кассационного суда и трех советников Счетной палаты (об этих органах см. в § 5). Эта Комиссия рассматривает отчет, но не может его изменять. Отчет публикуется в обобщенном виде в «Журналь офисьель».

Политический плюрализм традиционно характерен для Франции. В стране действуют десятки политических партий, которые возникают, исчезают, сливаются, блокируются, меняют ориентацию и названия. Упомянем лишь наиболее влиятельные партии.

Если обратиться к левой части политического спектра, то следует упомянуть прежде всего *Французскую коммунистическую партию* (ФКП), основанную в 1920 г. и насчитывавшую на начало 90-х гг. около полумиллиона членов. Наивысший пик ее влияния приходится на первые послевоенные годы, когда авторитет партии опирался главным образом на ее заслуги в движении Сопротивления гитлеровским оккупантам (ее называли партией расстрелянных). В дальнейшем влияние партии падало, а банкротство мирового коммунизма на рубеже 90-х гг. серьезно подорвало это влияние. Тем не менее на выборах 1997 г. коммунисты увеличили свое представительство в Национальном собрании с 24 до 38 мандатов.

Из числа левых наиболее влиятельна *Французская социалистическая партия* (ФСП), которая существует с 1905 г., а с 1951 г. входит в Социалистический интернационал. Нынешнее название партия носит со времени своего идейного и организационного обновления в 1971 г. (до этого она именовалась СФИО — французская секция Социалистического интернационала). К началу 90-х гг. насчитывала около 200 тыс. членов. Выборы 1997 г. принесли ФСП относительное большинство мест в Национальном собрании.

К левой части политического спектра примыкают *«зеленые»,* которые на выборах 1997 г. обрели парламентское представительство.

В середине спектра находятся существующий с 1976 г. *Центр социальных демократов* и созданное в 1972 г. *Движение левых радикалов* (примерно по 30 тыс. членов).

Правый фланг политического спектра занимают образованный в 1958 г. для поддержки Ш. де Голля Союз в *защиту новой республики* (ЮНР), позже преобразованный в *Объединение в поддержку республики* (Rassemblement pour la Republique), насчитывающий ныне около 900 тыс. членов, и *Республиканская партия,* образованная в 1977 г. на основе объединения существовавшей в то время Национальной федерации независимых республиканцев и небольшого объединения, поддерживавшего В. Жискар д'Эстена, ставшего позднее Президентом страны.

Трудно сказать, к какой части спектра относится усиливающий свое влияние радикально-националистический *Национальный союз* во главе с небезызвестным Ле Пэном, который считался

праворадикальным, если не правоэкстремистским, формированием, но приютил в последнее время немало бывших коммунистов.

П р о ф с о ю з н о е движение во Франции имеет давние традиции, хотя далеко не все лица наемного труда состоят членами профсоюзов: в начале 90-х гг. только 10 % французской рабочей силы входило в них (в 1980 г. — 18 %).

Три главных объединения доминируют в профсоюзном движении. *Всеобщая конфедерация труда* (ВКТ), действующая с 1945 г., придерживается левого, преимущественно коммунистического, направления в своей деятельности. Конфедерация в начале 90-х гг. включала 855,6 тыс. членов. Другое объединение — *«Форс увриер»* («Рабочая сила»), основанное в 1947 г., включает 1 млн. членов и разделяет позиции главным образом Социалистической партии. *Французская демократическая конфедерация труда* (ФДКТ), образованная в 1919 г. как Французская конфедерация христианских трудящихся, в 1991 г. включала 2300 профсоюзных организаций в 102 департаментах и заморских территориях, объединяя 558 тыс. членов. Конфедерация в своей деятельности соединяет традиционную борьбу за улучшение положения трудящихся с христианским мировоззрением.

В стране существуют и более мелкие профсоюзные объединения: *Французская конфедерация кадровых работников* (образована в 1944 г.) насчитывает 300 тыс. членов, *Конфедерация свободных профсоюзов* (существует с 1959 г.) — 250 тыс. членов, *Французская конфедерация работников образования* (основана в 1948 г.) — 395 тыс. членов, *Национальная федерация профсоюзов наемных работников в сельском хозяйстве* (основана в 1946 г.) на начало 90-х гг. имела 30 тыс. организаций в 92 департаментах с 700 тыс. членов.

Основу организаций п р е д п р и н и м а т е л е й Франции составляет *Национальный совет французского патроната,* образованный в 1946 г. Он объединяет владельцев и руководителей полутора тысяч компаний во всех секторах экономики страны. Кроме того, во Франции действуют многочисленные различного рода торговые и промышленные палаты, которые объединены в *Ассамблею французских палат торговли и промышленности* и также входят в другое объединение — *Торговую и промышленную палату Парижа.*

Основной из действующих во Франции ц е р к в е й является *римско-католическая церковь,* в организационном отношении разделенная на 19 архиепископств, в которые входят 93 епархии. 80 % населения Франции исповедуют именно эту религию. *Протестанты,* насчитывающие в своих рядах около 850 тыс. верующих, представлены различными своими течениями. Из числа христианских во Франции действуют *русская православная церковь* и *греческая православная церковь.* Вторая по численности приверженцев религия в стране — *ислам.* В 1985 г. во Франции насчитывалось 2,5 млн. верующих мусульман, причем около 750 тыс. проживало в районе Марселя. В незначительной степени в стране представлены *иудаизм* и *буддизм.*

§ 4. Выборы и референдум

1. Избирательные права

Выше мы уже приводили положение ч. 4 ст. 3 Конституции, согласно которой в соответствии с условиями, определяемыми законом, *избирателями* являются совершеннолетние французские граждане обоего пола, пользующиеся гражданскими и политическими правами. Закон, о котором говорит Конституция, — это прежде всего Избирательный кодекс. Особенность его заключается в том, что он не принимался Парламентом как единый акт, а представляет собой инкорпорацию изданных в разное время, начиная с 1852 г., норм избирательного права, имеющих к тому же различную юридическую силу, поскольку в Кодекс включены нормы как органических, так и. обычных законов. Причем инкорпорация эта осуществлена в 1956 г. правительственным декретом.

В соответствии со ст. 2 Кодекса считаются избирателями француженки и французы, достигшие полных 18 лет, обладающие гражданскими и политическими правами и не подпадающие под случаи недееспособности, установленные законом. Не вносятся в списки избирателей лица, осужденные за перечисленные в Кодексе преступления к определенным наказаниям, банкроты, а также лица, лишенные судом права голоса и участия в выборах на установленный в приговоре срок. В некоторых случаях предусматривается шестимесячный ценз оседлости.

Французские граждане, проживающие за границей, могут участвовать в голосованиях. В случае президентских выборов или референдума они могут голосовать в посольствах или приграничных

департаментах. Так голосуют примерно 700 тыс. избирателей. При проведении иных выборов они по их просьбе могут включаться в списки избирателей коммуны, где они родились или имели последнее местожительство или где проживают их родственники.

Пассивное избирательное право предоставляется для избрания в Национальное собрание по достижении 23 лет, для избрания в Сенат — 35 лет, для избрания в региональные и генеральные советы — 21 года, в муниципальные советы — 18 лет. Не могут избираться кадровые военнослужащие, находящиеся на действительной службе. Как правило, не допускается совмещение более двух выборных мандатов или должностей.

Выше отмечалось, что конституционная реформа 1992 г. предусмотрела возможность предоставления на условиях взаимности активного и пассивного избирательного права на муниципальных выборах проживающим во Франции гражданам стран — членов Европейского союза. Однако иностранцы не могут осуществлять функции мэров или их заместителей и участвовать в назначении выборщиков при выборах в Сенат и в выборах сенаторов.

Особенность пассивного избирательного права по выборам в местные советы заключается в том, что избираться могут не только избиратели соответствующей территориальной единицы, но и другие граждане, которые платят там прямые налоги. Правда, число советников последней категории ограничивается.

Каждый избиратель имеет *один голос* на соответствующих выборах.

Президент республики, Национальное собрание и местные советы (региональные, генеральные и муниципальные) избираются *прямыми* выборами, Сенат — *косвенными.*

2. Избирательный процесс

Регистрация избирателей обязательна, хотя незарегистрировавшийся избиратель санкциям не подвергается. *Списки избирателей* — постоянные. Они составляются для каждого избирательного бюро, т. е. по каждому избирательному участку, а также в каждой коммуне (в Париже, Лионе и Марселе — в каждом округе). Пересмотр списков производится ежегодно.

Руководство избирательным процессом возлагается на различные государственные и самоуправленческие органы. Списки избирателей составляются в каждом избирательном бюро комиссией, включающей мэра коммуны, одного представителя муниципального совета и одного делегата, назначенного префектом. Эта комиссия работает ежегодно между 1 сентября и 10 января. Вне этого периода времени список может быть изменен лишь в случае смерти избирателя или вынесенного судебного решения. Закон от 10 мая 1969 г. разрешает молодым людям, достигшим возраста активного избирательного права, требовать в трибунале инстанции (tribunal d'instance) включения их в списки вне периодов регистрации.

При формировании Национального собрания регистрацию кандидатов осуществляет префект департамента. Контроль за проведением выборов, помимо представителей кандидатов, ведется в департаментах, имеющих в своем составе города с населением более 30 тыс. жителей, комиссией в составе судьи, которому помогают делегаты, подбираемые из числа избирателей.

При избрании Президента республики основным органом, проводящим эти выборы, является Конституционный совет; в этот орган представляются кандидатуры, он проводит необходимую проверку в отношении соответствия кандидатур положениям закона, публикует список кандидатов, подсчитывает голоса и объявляет результаты выборов.

Конституционный совет — это также орган, который рассматривает *споры,* касающиеся кандидатов в обе парламентские палаты, причем он может аннулировать результаты голосования или их пересмотреть, объявив избранным другое лицо, лишив мандата кандидата, объявленного избранным комиссией по подсчету голосов в округе. Споры о выборах в местные органы (т. е. от регионального совета и ниже) разбираются органами административной юстиции.

Кандидатом может быть любой избиратель, не подлежащий ограничениям, установленным законом (имеются в виду случаи недееспособности и неизбираемости). При *выдвижении кандидатов* вносится *залог,* который, впрочем, невелик. Это объясняется необходимостью хотя бы частично покрыть расходы на избирательную кампанию и воспрепятствовать баллотировке кандидатов-«фантазеров», выдвигающих свою кандидатуру не с целью избрания, а с другими целями. Особым является порядок выдвижения кандидатов в Президенты республики, на котором остановимся ниже в п. 4.

На парламентских выборах кандидат не может выдвигаться более чем в одном избирательном

округе. Дело в том, что французской истории известны случаи голосования по одной кандидатуре во многих округах, что превращается по сути в национальный плебисцит о доверии данному лицу. Так, в 1871 г. Адольф Тьер был избран депутатом в 26 департаментах, а в 1889 г. генерал Жорж Буланже намеревался выставить свою кандидатуру во всех избирательных округах. После этой неосуществленной угрозы был принят закон, запретивший такую практику и действующий доныне.

В то же время не возбраняется члену одной палаты Парламента баллотироваться в другую. В случае избрания он прекращает членство в первой.

Юридическая регламентация *избирательной кампании* проведена Избирательным кодексом достаточно тщательно с целью обеспечить равенство кандидатов. Запрещено использование коммерческой рекламы в целях избирательной пропаганды. Регламентировано использование радио и телевидения: кандидатам и политическим партиям предоставляется строго дозированное эфирное время. В течение последней недели до дня голосования запрещается публикация результатов опросов общественного мнения, проводимых в связи с выборами. На практике, однако, положения Кодекса нередко обходятся. Например, установлены число плакатов для каждого кандидата и их размер, но можно расклеить афиши и плакаты до официального начала избирательной кампании.

Голосование, как правило, *личное,* однако в установленных Избирательным кодексом случаях допускается голосование по доверенности.

В избирательных округах, где действует мажоритарная система, в случае равенства голосов избранным считается старший по возрасту кандидат.

3. Парламентские выборы

Депутаты Национального собрание избираются по *униноминальной мажоритарной системе в два тура.* Границы избирательных округов пересматриваются после каждой второй переписи населения.

Не позднее, чем за 21 день до дня голосования, лица, намеревающиеся выдвинуть свою кандидатуру, подают соответствующее заявление с указанием своей фамилии, имени, даты и места рождения, местожительства и профессии. Кандидат должен представить также кандидатуру своего *заместителя,* указав о нем те же данные, с его письменным согласием. В случае избрания заместитель заменит депутата, если его мандат окажется вакантным. Это, в частности, может иметь место, если депутат станет министром; по выходе его в отставку заместитель возвращает ему мандат. Лицо может быть заместителем только одного кандидата и само не может быть кандидатом в другом округе. Не могут быть заместителями депутаты и сенаторы.

Не могут выдвигаться кандидатами лица, на которых распространяется *неизбираемость* (осужденные, у которых приостановлены избирательные права, лица, лишенные судебным решением пассивного избирательного права либо находящиеся под опекой, префекты и некоторые другие должностные лица администрации на территории, где выполняют свои функции или выполняли их соответственно в последние три года или год или шесть месяцев до выборов).

Кандидат вносит старшему казначею департамента *залог,* который возвращается, если за кандидата будет подано на выборах не менее 5 % голосов.

Контроль за законностью выдвижения кандидатов осуществляет префект департамента. Обнаружив нарушение закона, префект в течение 24 часов обращается в административный суд, который выносит свое решение в течение трех дней. Это решение может быть обжаловано в Конституционный совет.

В первом туре для избрания необходимо получить *абсолютное большинство поданных голосов,* но не менее 1/4 общего числа избирателей, зарегистрированных по избирательному округу. Если ни один кандидат такого большинства не получил, через неделю проводится второй тур, в котором могут участвовать кандидаты, получившие в первом туре не менее 12,5 % голосов от общего числа зарегистрированных избирателей. Если такое число голосов получено только одним или не получено ни одним из кандидатов, во втором туре участвуют два кандидата с наибольшим числом полученных в первом туре голосов. Для *избрания* во втором туре достаточно относительного большинства *голосов.*

В условиях французской многопартийности в первом туре замещается незначительная часть депутатских мандатов, а основная борьба развертывается во втором туре. Предоставляемая законом возможность *блокирования* между партиями определяет их тактику. Первый тур рассматривается как проба сил. Во втором туре сблокировавшиеся партии выдвигают в качестве единого кандидата того, кто в первом туре набрал больше голосов, и призывают голосовать за него своих избирателей, снимая остальные кандидатуры. Высокий «проходной балл» во второй тур отсекает малые политические

группировки.

Сенаторы избираются иначе, что должно придавать Сенату иное, чем у Национального собрания, политическое лицо. Палата формируется в основном *трехстепенными и отчасти двустепенными* выборами и обновляется на 1/3 каждые три года, что приводит к большей политической стабильности и меньшей зависимости политического лица Сената от исхода очередных выборов.

Сенаторы избираются по департаментам коллегиями, которые состоят из избранных в департаменте депутатов Национального собрания и региональных советников, генеральных советников данного департамента, делегатов муниципальных советов или их заместителей. В коммунах с населением до 9 тыс. жителей муниципальные советы избирают в зависимости от численности совета от одного до 15 делегатов; в коммунах с населением 9 тыс. жителей и более все муниципальные советники являются делегатами, а в коммунах с населением более 30 тыс. жителей муниципальные советы избирают дополнительных делегатов по одному на каждую тысячу жителей сверх 30 тыс. Число заместителей делегатов равно трем на каждые пять делегатов и увеличивается на два на каждых дополнительных пять или менее делегатов. В целом избирательные коллегии по выборам сенаторов насчитывают около 108 тыс. членов, из которых около 600 — депутаты Национального собрания, более 3 тыс. — региональные и генеральные советники и около 104 тыс. — представители муниципальных советов. Последние по существу и избирают Сенат, причем малые коммуны имеют завышенное представительство. Выборы сенаторов проходят в главном городе департамента.

В 13 департаментах, избирающих пять и более сенаторов каждый (всего 69 сенаторов), выборы проводятся по *пропорциональной системе с правилом наибольшей средней.* Возникшие после выборов вакансии замещаются неизбранными кандидатами из того же списка, по которому был избран выбывший сенатор.

В остальных департаментах, где число сенаторов не более четырех, выборы проводятся так же, как и выборы в Национальное собрание, т. е. по *мажоритарной системе в два тура.* Одновременно с сенаторами избираются их заместители.

Частичные выборы, если в департаменте доизбирается один сенатор, в любом случае проводятся по мажоритарной системе в два тура. В остальных случаях они проводятся так же, как общие выборы.

4. Президентские выборы

По первоначальному тексту действующей Конституции Президент республики избирался коллегией выборщиков. С 1962 г. он избирается *прямыми* выборами, что укрепляет его и без того лидирующее положение. О возможности или невозможности переизбрания в Конституции ничего не говорится, из чего следует, что оно может иметь место неограниченно. Выборы Президента регулируются ст. 7 Конституции, Законом о выборах Президента республики всеобщим голосованием 1962 г. (с последующими изменениями) и Декретом 1964 г. о применении этого Закона (также с последующими изменениями).

Выборы Президента проводятся не позднее, чем за 20, и не ранее, чем за 35 дней до истечения полномочий действующего Президента. В случае досрочной вакансии выборы проводятся в тот же срок после открытия вакансии.

Для выдвижения кандидата требуется 500 подписей лиц, обладающих определенным выборным мандатом — члена Парламента, регионального или генерального совета, Совета Парижа, Высшего совета французов, проживающих за границей, территориального собрания заморской территории, мэра; при этом подписавшие должны представлять в совокупности не менее 30 департаментов и заморских территорий, а представители одного и того же департамента или одной и той же заморской территории должны составлять не более 1/10 подписавших. Кандидат вносит залог, который возвращается, если за кандидата подано не менее 5 % голосов.

Кроме того, согласно Закону 1988 г. о финансовой гласности политической жизни, кандидаты в Президенты должны представить в Конституционный совет декларацию о своем имущественном положении, а также обязательство, что в случае избрания кандидат по истечении своего президентского мандата представит такую же. Декларации кандидатов публикуются в «Журналь офисьель».

Функции центральной избирательной комиссии выполняет, как отмечалось, Конституционный совет.

Если в первом туре выборов ни один кандидат не получил абсолютного большинства поданных голосов, то через две недели проводится второй тур с перебаллотировкой двух не снявших свои кандидатуры кандидатов, собравших в первом туре наибольшее число голосов. Начиная с 1965 г., все

Президенты избирались во втором туре.

По истечении второго тура выборов (или первого, окончившегося результативно) Конституционный совет располагает 10-дневным сроком для объявления окончательных результатов голосования.

5. Выборы органов регионального и местного самоуправления

Региональные советы и *Собрание Корсики* избираются на шесть лет по департаментам по *пропорциональной системе с правилом наибольшей средней* и обновляются целиком. В распределении мест участвуют только списки, получившие не менее 5 % поданных голосов.

Генеральные советы департаментов избираются также на шесть лет, однако обновляются на 1/2 каждые три года. Одномандатными избирательными округами служат *кантоны,* — исторические территориальные единицы, не имеющие ныне ни самоуправления, ни администрации. Выборы эти поэтому иногда называют *кантональными.* Для избрания в первом туре требуется *абсолютное большинство* поданных голосов, которое не должно быть меньше 1/4 общего числа зарегистрированных избирателей. Во втором туре достаточно *относительного большинства* голосов при любом числе голосовавших.

Муниципальные советы, избираются на шесть лет и обновляются полностью. В коммунах с числом жителей менее 3,5 тыс. система выборов *аналогична системе, применяемой при выборах Национального собрания и генеральных советов.* При числе жителей 3,5 тыс. и более муниципальные советники избираются *по спискам в два тура.* Каждый список содержит столько кандидатов, сколько мест в соответствующем муниципальном совете. Список, собравший абсолютное большинство голосов в первом туре или наибольшее число голосов во втором туре, получает половину мест в совете, а остальные места распределяются между всеми списками по *пропорциональной системе с применением правила наибольшей средней.* Списки, не собравшие 5 % голосов, к распределению не допускаются. Если у нескольких списков одна и та же средняя при распределении последнего места, оно отдается тому из них, который собрал наибольшее число голосов, а при равенстве голосов мандат передается старшему по возрасту кандидату.

6. Выборы в Европейский парламент

Франции принадлежит 81 мандат в этом органе. Выборы проводятся на основании Закона от 7 июля 1977 г. (с последующими изменениями) по единому избирательному округу по *пропорциональной системе с применением правила наибольшей средней.* Допускается *блокирование* списков кандидатов.

Каждый баллотирующийся *список* должен включать столько кандидатов, сколько мандатов подлежат замещению. Списки кандидатов фактически представляются политическими партиями, хотя формального требования об этом нет. Списки — *связанные.* Каждый список с подписями кандидатов представляется в министерство внутренних дел уполномоченным представителем — *мандатарием,* который вносит в депозитную кассу *избирательный залог* в размере 100 тыс. фр. Залог подлежит возврату, если список получит не менее 5 % поданных голосов; кроме того, в случае непреодоления данного порога список не получает никакого возмещения расходов на избирательную пропаганду.

Пока не истек срок для представления списков (третья пятница до дня голосования), любой из них может быть отозван, если за это выскажется большинство содержащихся в нем кандидатов. Отдельные кандидаты не отзываются, и даже если кандидат умер, заместить его нельзя.

В период предвыборной кампании государственное радио и телевидение предоставляют два часа, которые поровну распределяются между партиями, представленными в палатах Парламента. Еще 30 минут распределяются поровну между остальными партиями с тем, что каждая из них имеет для изложения своей программы и пропаганды не менее пяти минут. Каждый список может истратить на пропаганду не более 80 млн. фр.

Как и при каждом использовании пропорциональной системы, при выбытии члена Европарламента его место получает кандидат, идущий вслед за последним избранным.

Избирательные споры разрешаются Государственным советом на пленарном заседании в течение 10 дней после дня голосования. Оспорить результаты голосования может любой избиратель.

Своей резолюцией от 12 марта 1982 г. Европейский парламент пригласил государства — члены Сообществ унифицировать избирательную систему по выборам членов этого органа, применив пропорциональную с методом д'Ондта, но страны проигнорировали это предложение.

7. Референдум

Французское конституционное право предусматривает как национальные, так и местные референдумы. В действующей Конституции этот институт отражен значительно шире, чем в предыдущих. Как отмечалось, в ст. 3 референдум определен как один из способов осуществления народом национального суверенитета. Национальный референдум урегулирован Конституцией трижды.

Прежде всего, в ст. 89 Конституции предусмотрен конституционный референдум, о котором выше уже говорилось.

В ст. 11, как тоже уже отмечалось, предусмотрено право Президента по предложению Правительства во время сессий Парламента или по совместному предложению обеих палат передавать на референдум любой законопроект, касающийся организации публичных властей, экономических или социальных реформ и содействующих им публичных служб или разрешающий ратификацию международного договора, который, не противореча Конституции, влияет на функционирование государственных институтов. Мы уже говорили об антиконституционной практике использования этой статьи Президентом Ш. де Голлем. Поэтому данная статья, имеющая много сходного с соответствующими положениями Веймарской конституции Германии 1919 г., заслуживает специального анализа. Правда, мы анализируем действующий текст ст. 11, в которую, как отмечалось, в 1995 г. были внесены отдельные изменения.

Назначение референдума по ст. 11 ограничено тремя условиями:

голосование может проводиться по предложению Правительства или по совместному предложению палат Парламента, а не по собственному почину Президента республики;

если референдум назначается по предложению Правительства, то такое предложение должно быть внесено во время сессии Парламента, причем Правительство должно сделать перед каждой палатой соответствующее заявление, которое подлежит обсуждению;

если законопроект одобрен на референдуме, то должен быть промульгирован в течение 15 дней после объявления итогов референдума, т. е. в тот же срок, что и закон, принятый Парламентом. Однако такой закон не подлежит отлагательному вето Президента.

Впрочем, Конституция не предусматривает здесь какого-либо контроля за действиями Президента. Конституционный совет в решении о конституционности референдума 28 октября 1962 г. объявил о собственной некомпетентности в вопросе об определении конституционности актов, принимаемых на референдуме в соответствии со ст. 11 Конституции. Ш. де Голль, назначая референдумы по этой статье, грозил в случае неодобрения своих предложений отставкой (что и сделал в 1969 г.), превратив этот институт в плебисцит о доверии себе. Его преемник Ж. Помпиду исход назначаемых референдумов со своей личностью уже не увязывал.

За время действия Конституции 1958 г. процедура ст. 11 использовалась семь раз: 8 января 1961 г. и 8 апреля 1962 г. с целью решения алжирской проблемы, 28 октября 1962 г. и 27 апреля 1969 г. с целью реформировать Конституцию страны, 23 апреля 1972 г. по вопросу о расширении состава Европейских сообществ, 6 ноября 1988 г. по вопросу о статусе Новой Каледонии — одной из заморских территорий Франции и 20 сентября 1992 г. по вопросу о ратификации Маастрихтских соглашений.

Наконец, о референдуме без употребления этого термина идет речь в ч. 3 ст. 53 Конституции, где сказано, что любая уступка, обмен, присоединение территории недействительны без согласия заинтересованного населения. На этом основании возможно проведение как национальных, так и местных референдумов. На практике проводились референдумы в колониальных владениях Франции по поводу их дальнейшего статуса.

Закон о слиянии и перегруппировках коммун 1971 г. предусмотрел местный референдум по вопросу об объединении коммун. Несмотря на отсутствие традиций таких референдумов и отрицательное отношение к ним ряда политических партий до 1984 г. было проведено 91 такое голосование*.

* См.: *Guillaume-Hoffnung M.* Le referendum. P., 1987, p. 123.

§ 5. Государственные органы

1. Президент республики

Этот институт по действующей французской Конституции — центральный в самом полном смысле

этого слова, вершина в иерархии государственных органов. Вместе с Правительством (Советом министров) он образует центральную исполнительную власть,. Можно сказать, что это — основной двигатель государственного механизма, располагающий самой полной информацией о положении дел в стране и за рубежом. Однако соотношение сил и практика взаимодействия между этими двумя органами зависят от партийного состава нижней палаты Парламента. Когда большинство в этой палате составляют сторонники Президента, Правительство также состоит из его сторонников и проводит его политику. Когда же Президент вынужден формировать Правительство из своих противников, возможности влияния его на правительственную политику ограничены лишь его конституционными полномочиями.

Эволюция рассматриваемого института в Пятой республике в немалой степени обусловлена личными качествами деятелей, занимавших должность Президента. Первый из них генерал Ш. де Голль после конституционной реформы 1962 г., еще более усилившей власть главы государства, характеризовал этот институт как «гарант судьбы Франции и судьбы Республики»*, который является «лидером Нации, поставленным ею, чтобы отвечать за ее судьбу»**. Президенту предоставлена «безраздельная государственная власть, которая не может осуществляться никакой другой властью — ни министерской, ни гражданской, ни военной, ни судебной, не будучи им дарованной и поддержанной»***, потому что он является тем, кто может устанавливать и делегировать государственную власть****. Президент республики — «источник и обладатель»***** власти, пожалованной ему народным доверием; он может вновь обратиться к нации «посредством новых выборов или посредством референдума или посредством того и другого»******. Изменения в фактическом положении главы государства после получения им мандата из рук избирательного корпуса привели к ликвидации существовавшей и юридически существующей диархии государственной власти. Схема осуществления власти во времена Ш. де Голля имела и другие особенности, в частности, относившиеся к ответственности главы государства.

* *Gaulle Ch. de.* Discours et messages, t. 4. P., 1970, p. 164.
** *Ibid.,* p. 167.
*** *Ibid.,* p. 168.
**** См.: *ibid.,* p. 167.
***** *Ibid*., p. 164.
****** *Ibid*., p. 168.

Ш. де Голль считал, что только он отвечает перед народом в целом, хотя эта ответственность не вытекает из Конституции и не может быть выведена ни из одной ее статьи. Обращения к народу, многочисленные выступления по радио и телевидению, пресс-конференции, поездки по стране, а также возведенная в систему практика референдумов, по сути являвшихся плебисцитами, — лишь проявления понимания им своей особой роли.

Сменивший Ш. де Голля его соратник Жорж Помпиду стремился по возможности считаться с мнением парламентского большинства. Еще дальше шел в этом направлении следующий Президент Валери Жискар д'Эстен, также избранный при поддержке правых партий. Впрочем, к соответствующему изменению Конституции оба Президента не стремились.

Что же касается Франсуа Миттерана, одного из лидеров Социалистической партии, то на президентских выборах 1965 г., борясь против де Голля, он выступал за сокращение президентских полномочий и усиление Парламента. Когда же в 1981 г. он стал Президентом, то практически отказался от кардинальных конституционных реформ и в течение 14 лет пребывания у власти сохранял институт Президента в том виде, в каком он был унаследован от де Голля.

Нынешний Президент страны Жак Ширак, придя к власти, сделал заметный реверанс в сторону Парламента; в то же время он не забыл о заветах основателя Пятой республики Ш. де Голля. В своем послании Парламенту 19 мая 1995 г. он указывал: «...Наши институты должны иметь оригинальную организацию и уравновешивание властей, завещанные генералом де Голлем. Президент Республики воплощает преемственность страны, Правительство проводит политику нации, Парламент, как политическое выражение всеобщего голосования, законодательствует, контролирует и обсуждает основные ориентации развития нации»*.

* La Documentation franyaise. Documents d'Etudes. Droit constitutionnel et institutions politiques. № 1.04. Edition 1996//Cdnstitutiori franyaise du 4 octobre 1958, p. 30.

Ж. Ширак предложил изменить методы работы Парламента. По его мнению, граждане должны знать

свои права и обязанности. В настоящее время нормативная инфляция стала парализующей, и ей следует положить конец. Нужно ввести в действие новые акты, кодифицированные и простые, которые регламентировали бы самое главное. «Я приглашаю Парламент впрячься в эту работу... Я потребую от Правительства не передавать в Парламент ни одного законопроекта, который бы не сопровождался постоянными оценками возможных последствий как финансовых, так и практических в отношении, граждан»*.

* *Ibid.,* p. 31.

По мнению Ж. Ширака, рабочий календарь Парламента слишком «скован», Парламент осуществляет недостаточный контроль за правительственной деятельностью, слишком поспешно обсуждает законопроекты в конце сессий; работа этого органа должна быть улучшена, в частности, изменены регламенты его палат*.

* *Ibid*., p. 31.

Действительно, по инициативе Ж. Ширака были осуществлены две конституционные реформы, которые упомянуты выше и развивают Конституцию в указанных направлениях.

К о м п е т е н ц и я . Задачи и функции Президента определены ст. 5 Конституции. Президент следит за соблюдением Конституции и обеспечивает нормальное функционирование публичных властей, а также преемственность государства. Он является гарантом национальной независимости, целостности территории и соблюдения международных договоров.

В соответствии со ст. 19 Конституции полномочия Президента делятся на две группы: 1) осуществляемые в дискреционном порядке; 2) требующие для своего осуществления контрасигнатуры Премьер-министра, а в случае необходимости — ответственных министров.

Обратимся сначала к полномочиям Президента *в сфере исполнительной власти.*

В дискреционном порядке Президент назначает Премьер-министра и прекращает его полномочия по заявлению об отставке Правительства (ч. 1 ст. 8 Конституции). Назначение и прекращение полномочий других членов Правительства может иметь место лишь по представлению Премьер-министра (ч. 2 той же статьи). Полномочия членов Правительства автоматически прекращаются с изданием соответствующего декрета Президентом республики по представлению Премьер-министра. Отставка может иметь место по различным основаниям — вследствие политических событий либо признания должности министра несовместимой с другой должностью по решению Конституционного совета, когда лицо не выбирает для себя министерскую должность; отставка может быть автоматической вследствие осуждения министра Судом правосудия республики или судом общей юрисдикции (такой случай имел место в 1972 г.) либо по инициативе Премьер-министра или главы государства. Теоретически последний не может требовать отставки (ч. 2, ст. 8). На практике же к середине 80-х гг. имело место 12 таких отставок*.

* См.: *Debbasch Ch., Bourdon J., Pontier J.-M, Ricci J.-C.* Op. cit, p. 612.

При назначении Премьер-министра Президенту приходится считаться с позицией партийного большинства Национального собрания, ибо Правительство нуждается в доверии нижней палаты Парламента. Поэтому реально свобода усмотрения Президента здесь ограничена. Однако уволить Премьер-министра и тем самым все Правительство в отставку Президент может в любое время. Ему надо лишь подумать о возможном преемнике уволенного Премьер-министра.

Согласно ст. 9 Конституции, Президент председательствует в Совете министров, а на основании ч. 1 ст. 13 подписывает обсужденные Советом министров (и, стало быть, контрасигнованные) ордонансы и декреты. В соответствии с ч. 2 ст. 13 Президент ведает назначением на гражданские и военные должности государства, а в соответствии с частью четвертой указанной статьи может это право делегировать. Такие решения также нуждаются в контрасигнатуре. Практически Президент назначает всех высших чиновников с согласия или по инициативе Правительства.

В Конституции определен ряд весьма важных полномочий Президента, относящихся к *внешним сношениям, обороне и безопасности.*

Он аккредитует чрезвычайных послов и посланников в иностранных государствах, а чрезвычайные послы и посланники этих государств аккредитуются при нем (ст. 14); ведет переговоры о заключении международных договоров и ратифицирует их (ч. 1 ст. 52), однако для ратификации или одобрения мирных договоров, торговых договоров, договоров или соглашений, относящихся к международной

организации, договоров, обременяющих финансы государства, изменяющих законодательные положения, относящихся к статусу лиц либо к уступке, обмену или присоединению территории, необходим закон, причем для территориальных вопросов — также согласие заинтересованного населения (ч. 1 и 3 ст. 53). Президента информируют обо всех переговорах о заключении соглашений, не подлежащих ратификации (ч. 2 ст. 52).

В соответствии со ст. 15 он является главнокомандующим Вооруженными силами и председательствует в высших советах и комитетах национальной обороны. Чрезвычайно важное значение имеет не урегулированное Конституцией право Президента вводить в действие стратегические ядерные силы; это право предоставлено Президенту в январе 1964 г. обычным декретом Правительства.

Акты, издаваемые Президентом в осуществление полномочий, вытекающих из ст. 14, 15, 52 Конституции, требуют контр-асигнатуры. А вот для введения чрезвычайного положения в соответствии со ст. 16 контрасигнатуры не нужно. Эта статья изначально представляет собой объект острой критики со стороны демократически ориентированных авторов.

Согласно этой статье, «когда институты Республики, независимость Нации, целостность ее территории или выполнение ее международных обязательств оказываются под серьезной и непосредственной угрозой и нормальное функционирование конституционных публичных властей прервано, Президент Республики после официальной консультации с Премьер-министром, с председателями палат, а также с Конституционным советом принимает меры, которые диктуются этими обстоятельствами» (ч. 1). Он информирует об этом нацию посланием, после чего Парламент собирается по праву и Национальное собрание не подлежит роспуску (ч. 2, 4 и 5). Принимаемые Президентом меры должны быть продиктованы стремлением в кратчайшие сроки обеспечить конституционным публичным властям средства для выполнения их миссии, и об этих мерах надлежит консультироваться с Конституционным советом (ч. 3).

Считают, что ст. 16 Конституции, не имеющая аналогов во французской конституционной истории, позволяет Президенту ввести единоличную диктатуру, что эта статья стала «оружием политической борьбы»*. Правда, в статье оговорены условия, при которых только и возможно ее применение, однако отсутствие достаточных юридических и политических гарантий, а также весьма призрачный механизм контроля за Президентом в это время делает данное полномочие наиболее грозным оружием в арсенале Президента.

* *Voisset M.* L'article 1& de la Constitution du 4 octobre 1958. P., 1969, p. 2.

Не контролируется сам момент введения чрезвычайного положения: официальная консультация председателей палат и Конституционного совета Президента никак не связывает. Парламент хотя и заседает во время чрезвычайного положения, однако сдерживающей силой стать не может, ибо не обладает контрольными полномочиями в отношении Президента. Единственное, что он может сделать, — это обвинить Президента в государственной измене перед Высоким судом правосудия, однако, как отмечалось в Общей части учебника (п. 7 § 6 гл. VIII), во Франции официального толкования этого термина не существует.

Весьма эластично и достаточно широко может интерпретироваться понятие «нормальное функционирование конституционных публичных властей». В 1961 г. такое «нормальное функционирование» было прервано лишь на части тогдашней французской территории — в Алжире и восстановлено уже через несколько дней, однако чрезвычайное положение распространилось и на метрополию и длилось более пяти месяцев. Это, впрочем, единственный случай применения ст. 16: преемники де Голля к институту чрезвычайного положения не прибегали.

Видимо, надо учитывать и обстановку, в которой принималась Конституция 1958 г.: составители, вероятно, стремились дать де Голлю конституционную возможность энергично подавить любую попытку путча. Но хотя данное полномочие — «спящий лев», опасность, что кто-то все же дернет его за хвост, действительно существует. Последствия могут быть непредсказуемыми.

В *отношениях с Парламентом* роль Президента существенна прежде всего в законодательном процессе. В соответствии со ст. 10 Конституции Президент промульгирует окончательно принятые законы в течение 15 дней после передачи их Правительству. В этот срок он вправе потребовать от Парламента нового обсуждения закона, в чем ему не может быть отказано, либо (ч. 2 ст. 61) передать закон в Конституционный совет для проверки его конституционности.

Согласно уже упоминавшейся ст. 11 Конституции, Президент по предложению Правительства во время сессий Парламента или по совместному предложению палат, публикуемому в «Журналь

офисьель», может без контрасигнатуры передавать на референдум определенные законопроекты.

Президент может обращаться к Парламенту с посланиями, которые зачитываются от имени Президента и не подлежат обсуждению; если послание поступило в период между сессиями, Парламент созывается специально (ст. 18).

При условии контрасигнатуры Президент может созывать Парламент на чрезвычайные сессии. Как отмечалось выше, после решения Парламента о пересмотре Конституции Президент вправе созвать Парламент в качестве Конгресса для ратификации этого решения, чтобы не выносить его на референдум (ч. 3 ст. 89).

Очень важно предусмотренное ч. 1 ст. 12 Конституции право Президента распускать Национальное собрание. Для этого не требуется ни контрасигнатуры, ни вообще какого-либо повода, нужно лишь проконсультироваться с Премьер-министром и председателями палат. Право роспуска ограничено только тремя условиями:

роспуск не допускается в течение года после предыдущего роспуска (ч. 4 ст. 12);

роспуск невозможен во время чрезвычайного положения (ч. 5 ст. 16);

роспуск не может осуществляться председателем Сената или Правительством, когда они исполняют обязанности Президента (ч. 4 ст. 7).

Президенты подчас используют роспуск, если получили «в наследство» или в результате очередных выборов враждебный Парламент. Ф. Миттеран использовал роспуск с успехом после своего избрания в 1981 г. и с меньшим успехом в 1988 г. Де Голль в 1968 г. распустил Национальное собрание, чтобы новые выборы содействовали выходу страны из национального кризиса.

В сфере судебной власти полномочия Президента существенно расширены по сравнению с Четвертой республикой. Помимо сохранения традиционного для главы государства права помилования, Президент получил широкие возможности влиять на состав и деятельность Высшего совета магистратуры, в котором он председательствует, входя в состав обоих отделений, и который помогает ему осуществлять функцию гаранта независимости судебной власти (ч. 1 и 2 ст. 64, ч. 1, 3, 4 ст. 65 Конституции).

На практике Президент обладает большими возможностями, чем это следует по букве Конституции. Когда в Парламенте имеется «одноцветное» с Президентом большинство, он может вторгаться в компетенцию Правительства. Президенты обычно расширительно толкуют ст. 13 Конституции, присваивая себе право подписывать регламентарные акты без предварительного рассмотрения их Советом 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.

Практика Пятой республики поставила вопрос о сосуществовании «разноцветных», т. е. разнопартийных, Президента республики и Правительства во главе с Премьер-министром, опирающегося на большинство членов в Национальном собрании. Именно такой случай имел место дважды (первый раз в течение примерно двух лет) в президентство Ф. Миттерана, когда в результате парламентских выборов Премьер-министром стал лидер правых политических партий Ж. Ширак. По мнению некоторых французских авторов, такое сосуществование парадоксальным образом увеличивает полномочия главы государства*. Президент республики по Конституции политически неответствен. Он может быть судим лишь за государственную измену и не может быть отозван, даже если на парламентских выборах избиратели отдали предпочтение оппозиционным к нему партиям.

* См.: *Chantebout B.* Op. cit, p. 523 — 524.

Глава государства в указанный период в полной мере пользовался предоставленными ему Конституцией правами, такими, например, как право назначения министров (в частности, в то же время Ж. Ширак оказался из-за позиции Национального собрания вынужден отказать в министерских портфелях некоторым лицам, которым они уже были обещаны), установление повестки дня заседаний Совета министров, право подписи актов, рассмотренных в Совете министров. Более того, Ф. Миттеран в декабре 1987 г. отказал Ж. Шираку в просьбе созвать Парламент на чрезвычайную сессию, о чем в журнале заседаний Совета министров была поставлена отметка «Призыв соблюдать *президентские* полномочия...».

Срок полномочий и замещение. Как мы отмечали, Президент республики, согласно ч. 1 ст. 6 Конституции, избирается на семь лет прямым всеобщим голосованием.

Если Президент выбыл досрочно или Конституционный совет по запросу Правительства

абсолютным большинством голосов констатировал наличие обстоятельств, препятствующих Президенту осуществлять его функции, Президента замещает председатель Сената, а если это невозможно, то — Правительство (ч. 4 ст. 7 Конституции). Согласно ч. 11 ст. 7, в период, когда Президент отсутствует или не может осуществлять свои функции, не допускаются ни голосование доверия Правительству, ни пересмотр Конституции.

Ответственность. Как указано в ст. 68 Конституции, Президент республики не несет ответственности за действия, совершенные при исполнении своих обязанностей, кроме случаев государственной измены, состав которой, как отмечалось, официально не определен. Обвинение может быть предъявлено ему только обеими палатами Парламента, которые должны принять идентичное решение открытым голосованием и абсолютным большинством голосов своих членов. Судит Президента в этом случае Высокий суд правосудия, организация и процедура которого будут рассмотрены в п. 10 настоящего параграфа.

В качестве государственной измены Высокий суд правосудия может квалифицировать деяния, установленные Уголовным кодексом, — убийство, взяточничество, неисполнение своих обязанностей, нарушение Конституции, необоснованный отказ промульгировать закон, злоупотребление правом использовать ст. 16 Конституции о введении в стране чрезвычайного положения. Другими словами, свобода толкования термина «государственная измена» весьма возможна и может угрожать главе государства, а также вызвать конфликтную ситуацию в отношениях между Президентом и Парламентом.

Аппарат Президента достигает нескольких сотен человек. Он включает кабинет, генеральный секретариат, военный штаб, чиновников для особых поручений. Сотрудники аппарата назначаются лично Президентом.

2. Парламент

Французский Парламент состоит из двух палат: Национального собрания и Сената.

Примечательно, что в ч. 1 ст. 24 Конституции, устанавливающей достав Парламента, нижняя палата указана первой в отличие от многих других конституций, в том числе нашей. Этому есть исторические причины: после Второй мировой войны левые силы очень энергично выступали против верхней палаты, и к 1958 г. такие настроения еще были сильны.

Когда Конституция (французский оригинал, а не русский перевод) говорит о палатах как собирательном понятии, то именует их собраниями (assembles).

Компетенция палат одинакова, точнее, одинаковы предметы ведения и почти одинаковы полномочия. Различия имеются лишь в законодательном процессе, а также в сфере парламентского контроля.

В Общей части учебника (п. 3 § 1 гл. VIII) говорилось о том, что компетенция французского Парламента — *абсолютно ограниченная,* что отличает его от парламентов других демократических стран.

Конституция в ст. 34, установив, что законы принимаются Парламентом, очертила при этом сферу его *законодательной* компетенции, за пределы которой он выходить не должен, ибо там лежит сфера *регламентарной власти,* принадлежащей Президенту и Правительству. В этой статье определены предметы подробного законодательного регулирования (гражданские права и основные гарантии, выборы в палаты Парламента и представительные органы местного самоуправления и др.), а также такие, в отношении которых законом устанавливаются лишь основные принципы (с тем, очевидно, что их конкретизация осуществляется Правительством) — оборона, образование, собственность и др. Здесь же предусмотрено, что финансовые законы определяют доходы и расходы государства с учетом содержащихся в специальном органическом законе условий и оговорок и что программные законы определяют цели экономической и социальной деятельности государства. В то же время посредством органического закона приведенный в статье перечень может быть уточнен и дополнен. Таких органических законов не было.

В отличие от оценок указанных положений, приводившихся обычно в советской литературе, французский профессор Филипп Ардан полагает, что ограничение законодательной компетенции Парламента, равно как и различие между законодательными нормами и принципами, практического значения не имеют, поскольку Правительство опирается на парламентское большинство. Указанное ограничение продиктовано, по его мнению, не систематическим стремлением принизить роль

Парламента, а поиском большей эффективности Правительства*. Нельзя, однако, не отметить, что эта большая эффективность достигается именно за счет полномочий Парламента, что имеет значение в тех случаях, когда парламентская поддержка Правительства непрочна.

* См.: *Ардан Ф.* Франция: государственная система. М.: ЮЛ, 1994, с. 113— 114 (буквальный перевод названия этой книги: Институты V республики).

Из различных положений Конституции следует, что Парламент принимает *три вида законов* — конституционные (изменяющие Конституцию), органические (по особо указанным в Конституции вопросам) и обычные.

Французский Парламент применяет почти все известные формы *контроля за деятельностью Правительства,* кроме *интерпелляции.* Хотя она и упомянута в Регламенте Национального собрания 1959 г., процедура ее — та же, что и процедура *резолюции порицания,* если не считать приоритета в получении слова интерпеллянтом. Все формы парламентского контроля могут быть разделены на две большие группы:

не содержащие прямых санкций в отношении Правительства, кроме публичной огласки; они осуществляются в обеих палатах;

влекущие политическую ответственность Правительства; осуществляются в Национальном собрании. Следует, однако, подчеркнуть, что возможности реализации такой ответственности, как мы увидим ниже, серьезно ограничены.

Министры обязаны отвечать на вопросы парламентариев. Ордонанс от 17 ноября 1958 г. о деятельности парламентских собраний, после своего издания неоднократно новеллизованный, предусмотрел возможность создания парламентских контрольных и следственных комиссий, имеющих временный характер. *Следственные комиссии* собирают информацию об определенных фактах, вопросах, событиях, однако не вправе дублировать деятельность судов и правоохранительных органов, а *контрольные* — проверяют административную, финансовую или техническую деятельность публичных служб или национальных предприятий. О результатах своей деятельности комиссии информируют соответствующую палату.

С контрольными полномочиями Парламента связано право петиций, которое применительно к французскому Парламенту рассмотрено в Общей части учебника (см. п. 8 § 6 гл. VIII).

В сфере *внешней политики, обороны и безопасности* Парламент дает разрешение на объявление войны (ст. 35 Конституции), на продление осадного положения свыше 12-дневного срока (ч. 2 ст. 36) и на ратификацию или одобрение определенных категорий международных договоров — мирных договоров, торговых договоров, договоров или соглашений, относящихся к международным организациям, договоров, обременяющих государственные финансы, договоров, изменяющих законоположения о статусе лиц, а также договоров, предусматривающих уступку, обмен или присоединение территории с согласия заинтересованного населения (ст. 53).

В сфере *судебной* Парламент обладает правом амнистии. Он создает судебные органы для рассмотрения обвинений высших должностных лиц — Высокий суд правосудия и Суд правосудия республики и может, как отмечалось, предавать Президента Высокому суду правосудия по обвинению в государственной измене.

Порядок формирования палат Парламента рассмотрен в предыдущем параграфе. По вопросу о сроке полномочий и численном составе палат ст. 25 Конституции отсылает к органическому закону. Соответствующие положения органического законодательства включены в Избирательный кодекс. В нем определен пятилетний срок полномочий Национального собрания и полное его обновление при каждых выборах. Что касается Сената, то, согласно Избирательному кодексу, сенаторы избираются на девять лет, и обновляется Сенат на 1/3 каждые три года. В департаментах метрополии и заморских департаментах избираются 577 депутатов и 305 сенаторов.

Организация палат. 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 квесторы (в п. 5 § 2 гл. VIII мы объяснили функции этих должностных лиц).

Напомним, что председатели палат — не просто их должностные лица, они имеют некоторые самостоятельные властные полномочия: назначение членов Конституционного совета, замещение Президента республики председателем Сената, председательство в Конгрессе (вспомните, что это за орган) председателя Национального собрания и др. Согласно ст. 32 Конституции, председатель

Национального собрания избирается на срок легислатуры, а председатель Сената избирается после каждого частичного обновления этой палаты. В соответствии с Ордонансом № 58-1100 председатели палат заботятся о внутренней и внешней безопасности палат, могут привлекать для содействия Вооруженные силы и иные властные структуры, любой офицер или служащий которых обязан им подчиниться по их требованию. Такое полномочие они могут делегировать квесторам или одному из них.

В палатах образуются *совещания председателей* в составе председателя и вице-председателей палаты, председателей постоянных комиссий, председателей политических групп (парламентских партийных фракций), одного из министров. В Национальном собрании в состав совещания входит также генеральный докладчик финансовой комиссии. На совещаниях определяется организация обсуждения вопросов повестки дня.

В каждой палате образуются, согласно ч. 2 ст. 43 Конституции, по шесть *постоянных комиссий,* рассматривающих внесенные в палату проекты и предложения. Они осуществляют и некоторые контрольные функции в отношении Правительства. Каждый парламентарий должен входить в состав какой-либо постоянной комиссии.

По требованию Правительства или по решению соответствующей палаты для рассмотрения определенных законопроектов и законопредложений могут создаваться *специальные комиссии* (ч. 1 ст. 43 Конституции), однако вопреки намерениям разработчиков Конституции практика создания специальных комиссий большого распространения не получила. Они включают 57 членов, назначаемых пропорционально численности фракций в Национальном собрании, и 37 избираемых по мажоритарной системе членов в Сенате.

О таких временных комиссиях, как контрольные и следственные, упоминалось выше. Их функции заканчиваются с представлением доклада, но не позднее шести месяцев от даты их учреждения. В последующие 12 месяцев не могут образовываться такие комиссии с теми же самыми задачами.

Палаты могут учреждать также особые комиссии (например, по лишению парламентского иммунитета).

Каждая комиссия избирает свое бюро и председателя.

В каждой палате учреждается *парламентская делегация по делам Европейских сообществ.* В Национальном собрании она назначается на срок легислатуры, в Сенате — после каждого частичного обновления палаты. Делегации имеют задачей информирование соответствующих палат о деятельности европейских институтов, а сами получают информацию как от европейских институтов, так и от своего Правительства. Члены делегаций не могут состоять в Ассамблее Европейских сообществ.

Парламент учреждает также *парламентское бюро по оценке научных и технических проектов* для информирования об их научных и технологических последствиях. В состав бюро входят восемь депутатов, назначаемых на срок легислатуры, и восемь сенаторов, назначаемых после каждого частичного обновления Сената. Для каждого члена бюро в том же порядке назначается заместитель. В начале каждой сессии Парламента бюро избирает своего председателя и вице-председателя, которые должны представлять разные палаты. В необходимых случаях бюро получает от Парламента полномочия следственной комиссии сроком до шести месяцев.

Палаты обладают *финансовой автономией,* а за ущерб, причиненный их службами, ответственность несет государство.

Статус парламентария. Можно отметить отсутствие какой-либо особо заметной специфики в правовом положении французских парламентариев. Они рассматриваются как представители всей нации и осуществляют свои функции на основе *представительного (свободного) мандата,* а не мандата императивного, который, согласно ч. 1 ст. 27 Конституции, недействителен в любом случае. Запрещение императивного мандата во французской правовой доктрине и в законодательстве рассматривается как одно из средств обеспечения независимости парламентария. Однако это не относится к его партийной принадлежности.

Во Франции отсутствует право отзыва парламентария. Рядовой избиратель может следить за деятельностью своего депутата или сенатора по отчетам в прессе и по передачам аудиовизуальных СМИ. Публичность заседаний палат Парламента, гарантии для представителей СМИ, публикации материалов парламентских обсуждений и характера голосования каждого парламентария (естественно, кроме случаев тайного голосования) Дают избирателям возможность судить об истинном политическом лице каждого депутата и сенатора.

Законодательство стремится *оградить Парламент и его членов от чрезмерного воздействия*

исполнительной власти. Такую цель имеют, в частности, законоположения о несовместимости парламентского мандата с определенными государственными должностями и другими мандатами в системе публичной власти. Так, мандат депутата Национального собрания, согласно Избирательному кодексу, несовместим с мандатом сенатора, с выполнением функций заместителя депутата или сенатора, с членством в Экономическом и социальном совете, в правительственном совете заморской территории, с функцией судьи, с обладанием более чем одним выборным мандатом или выборной должностью и др. Эти положения предназначены не только для обеспечения независимости парламентария, но и для того, чтобы дать ему возможность всецело посвятить себя парламентской деятельности.

В Общей части учебника (п. 2 § 4 гл. VIII) приводились в качестве примера положения Ордонанса от 7 ноября 1958 г., содержащего органический закон, который разрешает парламентариям в исключительных случаях делегировать коллегам по палате свое право голоса.

Согласно Ордонансу № 58-1100, в мирное время парламентарии *не обязаны нести военную службу,* а если согласились на это, то не могут при прохождении службы участвовать в обсуждениях, а голосовать могут лишь в порядке упомянутой делегации. В случае же войны или ее угрозы парламентарии, мобилизованные или заключившие контракт о несении военной службы, сохраняют свои мандаты. Парламентарии *не подлежат награждению* государственными наградами и отличиями, кроме как за военные подвиги или сравнимые с ними действия.

Французский парламентарий не может подвергаться преследованию, розыску, аресту за высказанные им мнения или за свое голосование при исполнении своих функций. Что же касается совершения парламентарием преступлений или административных проступков, то его иммунитет установлен тремя последними частями ст. 26 Конституции. В результате конституционного пересмотра в августе 1995 г. он значительно ослаблен. Парламентарий в любой момент может подвергаться какому-либо «изучению» со стороны правоохранительных органов, но арест парламентария и меры, ограничивающие его свободу, могут быть предприняты только с разрешения бюро палаты, членом которой он является. Правда, в новой редакции статьи имеется оговорка о том, что возможно приостанавливать до конца сессии преследование в отношении парламентария и меры контроля за ним, если палата того потребует, причем такое требование для обсуждения и принятия по нему решения вносится в повестку дня палаты в приоритетном порядке.

Что касается индемнитета как обеспечения парламентарию необходимого *вознаграждения,* то следует отметить, что вознаграждение это достаточно высокое и имеет целью способствовать повышению профессионализма парламентариев. Оно равно средней цифре между высшим и низшим окладами наиболее высоко оплачиваемых государственных служащих и делится на собственно парламентское жалованье и жалованье за участие в работе Парламента, составляющее 1/4 собственно парламентского. Хотя из этой второй части предусмотрены удержания за неучастие в работе Парламента, на практике они не производятся. В 1994 г. парламентское жалованье без вычета налогов составляло 31 300 франков в месяц.

В соответствии с Законом 1988 г. о финансовой гласности политической жизни, парламентарий в течение двух месяцев со дня вступления в исполнение мандата обязан представить в бюро палаты *декларацию своего имущественного положения,* в которой сообщить о размере своего личного имущества, а в случае необходимости — общего имущества супругов или неделимого имущества, и обновлять эти данные по мере их изменения. Бюро обеспечивает секретность декларации. Не ранее чем за два месяца и не позднее чем за один месяц до истечения срока мандата депутат представляет новую декларацию, на основании которой бюро палаты оценивает происшедшие изменения. При досрочном прекращении мандата (кроме случая смерти) новая декларация представляется в течение 15 дней после прекращения. Эти декларации направляются в *Комиссию по финансовой гласности политической жизни,* которая производит сопоставление деклараций в начале и в конце срока мандата парламентария. Комиссия, будучи специализированным органом, состоит из членов высших судебных органов (вице-председателя Государственного совета в качестве председателя, первого председателя Кассационного суда и первого председателя Счетного суда). Каждые три года она публикует в «Журналь офисьель» доклад о проводимой ею работе.

В зависимости от своей политической (партийной) принадлежности парламентарии объединяются во фракции, именуемые *политическими группами* Политическая группа в Национальном собрании должна насчитывать не менее 20 членов, в Сенате — не менее 14. Она публикует политическую декларацию о своих Целях. Бюро и постоянные комиссии палаты формируются на основе пропорционального

представительства политических групп. На практике, несмотря на содержащееся в регламентах палат запрещение, председатели групп имеют ключи от электронного табло отсутствующих парламентариев и голосуют вместо них.

Парламентарий, не разделяющий в полной мере политику той или иной политической группы, может по административным соображениям признать для себя обязательной ее дисциплину и считается в этом случае присоединившимся к группе. Оставшийся вне групп парламентарий именуется *незаписавшимся.*

Общая процедура. До 1995 г. ст. 28 Конституции предусматривала в году две очередные *сессии* Парламента общей продолжительностью не более 170 дней. Согласно действующей редакции этой статьи Парламент собирается по праву на очередную сессию, которая начинается в первый рабочий день октября и оканчивается в последний рабочий день июня. При этом каждая палата не может заседать в течение очередной сессии более 120 дней. Она сама определяет недели, когда заседает. Премьер-министр после консультации с председателем или большинством членов соответствующей палаты может вынести решение о дополнительных днях заседаний.

Внеочередная сессия проводится, согласно ст. 29 Конституции, по требованию Премьер-министра или большинства депутатов Национального собрания для рассмотрения определенной повестки дня. Если она была созвана по требованию депутатов, то закрывается немедленно по исчерпании повестки дня и не позднее, чем через 12 дней. До истечения месяца, следующего за закрытием сессии, право требовать созыва новой сессии принадлежит только Премьер-министру. Если Парламент не собирается по праву, внеочередные сессии открываются и закрываются декретом Президента (ст. 30 Конституции).

Ордонанс № 58-1100 предусматривает, что обе палаты *заседают* в Париже, а если в силу обстоятельств вынуждены собраться в другом городе, то Правительство по согласованию с председателями палат принимает меры для установления места этих заседаний вблизи местонахождения Президента и Правительства. Палаты заседают раздельно. Резиденция Национального собрания находится в Бурбонском дворце, резиденция Сената — в Люксембургском дворце, а для заседаний Конгресса предоставляется Версальский дворец.

Конституция в ст. 33 установила, что заседания палат *открытые* и полные отчеты о прениях публикуются в «Журналь офисьель». Закрытые заседания палата может проводить по требованию Премьер-министра или 1/10 от числа своих членов (по Регламенту соответствующие доли определяются от числа фактически замещенных мандатов). Согласно вышеупомянутому ордонансу, палата при заслушивании доклада следственной или контрольной комиссии может преобразоваться в *секретный комитет* и запретить публикацию всего или части доклада. Члены Правительства имеют доступ на заседания обеих палат и получают слово по своему требованию; им могут помогать комиссары Правительства (ст. 31 Конституции).

Законодательный процесс. Согласно ч. 1 ст. 39 Конституции, *законодательная инициатива* принадлежит Премьер-министру и парламентариям. Президент формально таким правом не обладает. По конституционной терминологии, Премьер-министр вносит законопроекты, а парламентарии — законопредложения. Законопроекты рассматриваются сначала Государственным советом, который в данном случае выступает как консультативный орган Правительства, затем обсуждаются в Совете министров и потом вносятся в бюро одной из палат, причем финансовые законопроекты направляются прежде всего в Национальное собрание (ч. 2 ст. 39). Законопредложения вносятся в бюро той палаты, членами которой состоят соответствующие парламентарии. Законопредложения, как и поправки парламентариев, неприемлемы, если вследствие их принятия сокращаются публичные ресурсы либо возникают или увеличиваются публичные расходы (ст. 40). Это положение препятствует парламентариям выступать с безответственными, популистскими инициативами. В соответствии с регламентами палат Правительство может отозвать свой законопроект в любое время до окончательного принятия Парламентом, тогда как законопредложение может быть отозвано парламентарием (если оно внесено группой парламентариев, то первым подписавшим) лишь до принятия в первом чтении. Отклоненные палатой законопредложения могут быть внесены повторно не ранее, чем через год.

О внесении законопроекта или законопредложения палата извещается на ее публичном заседании. Они передаются в специальную или постоянную комиссию.

До начала обсуждения законопроекта или законодательного предложения в Национальном собрании возможно внесение *предварительного (преюдициального) вопроса о* целесообразности обсуждения представленного на рассмотрение акта. При этом можно ссылаться на противоречие Конституции и вообще ставить под сомнение своевременность обсуждения. Принятие соответствующих предложений

влечет отклонение акта, в отношении которого был внесен предварительный вопрос. При обсуждении поставленного вопроса могут выступать только его автор, один оратор, придерживающийся противоположного мнения, Правительство или докладчик комиссии, рассматривавшей вопрос по существу. Порой депутаты, внося предварительный вопрос, демонстрируют свое чувство юмора, иногда хорошего, иногда не очень, как бы протестуя против повестки дня, предложенной (навязанной) Правительством. Чаще всего, ссылаясь на несвоевременность внесения проекта, депутаты проявляют политическое несогласие с Правительством, но оно не юридическое, т. е. не опирается на определенные правовые нормы, которые якобы нарушены внесением правительственного проекта.

В 1994 г. в Национальном собрании вносился 21 предварительный вопрос, и все они были отклонены при голосовании. Однако случается, что в Сенате предварительный вопрос одобряется. Это, однако, чаще всего делается палатой, чтобы оттянуть время или улучшить законопроект (так называемый *позитивный предварительный вопрос).* Впрочем, предварительный вопрос — обычный элемент законодательной процедуры, признаваемый зарубежным законодательством.

На первом *чтении* проводятся общая дискуссия по докладу комиссии, постатейное обсуждение и голосование в целом, после чего одобренный в первом чтении акт передается в другую палату. По возвращении из нее проводится второе чтение, а при необходимости — третье, четвертое и т. д.

При постатейном обсуждении *поправки* обсуждаются после текста, к которому они относятся, а голосуются до голосования по нему. Обсуждаются только поправки, внесенные в бюро палаты. При конкуренции поправок сначала обсуждаются поправки, предлагающие исключить текст, затем — наиболее отличающиеся от текста и в зависимости от того, противоречат ли тексту или дополняют его. Поправки Правительства или комиссии обсуждаются в приоритетном порядке. По требованию любого из этих органов возможно упрощение процедуры *(отказ от обсуждения* или *ограничение дебатов).*

Число вносимых поправок обычно весьма значительно. Например, в период седьмой легислатуры (1981 — 1986 гг.) в Национальном собрании было предложено 15 711 поправок на 524 принятых закона, или в среднем по 30 поправок на закон. Такая же пропорция была и в период восьмой (в 1986 — 1988 гг. — 4334 поправки на 174 закона) и девятой легислатур (в 1988 — 1993 гг. — 12 273 поправки на 456 законов). Интересно, что 60% поправок вносилось самими же постоянными комиссиями, рассматривавшими проекты, а 20 % — Правительством. Некоторые поправки, внесенные простыми парламентариями, фактически были инициированы Правительством.

По требованию Правительства палата должна провести голосование по всему обсуждаемому тексту или по его части в целом, включая поправки, предложенные или принятые Правительством (ч. 3 ст. 44 Конституции). Эта процедура называется *блокированным голосованием* и позволяет Правительству в любое время прервать дискуссию.

Если другая палата, получив принятый в первом чтении первой палатой текст, одобряет его без изменений, то этот текст передается Президенту. Если же в текст другой палатой вносятся изменения, он возвращается в первую палату, где, как отмечалось, проводится второе чтение, причем одобренные другой палатой положения изменению больше не подлежат.

Поскольку текст будущего законодательного акта может очень долго ходить между палатами («челнок»), ст. 45 Конституции предусмотрела возможность прекращения этого процесса по инициативе Правительства. Если акт не принят после двух чтений в любой палате или одного чтения в каждой из палат, Правительство может заявить, что вопрос не терпит отлагательства, и Премьер-министр созывает смешанную паритетную комиссию для выработки нового текста по спорным вопросам. Этот текст предлагается палатам, и поправки к нему не могут приниматься без согласия Правительства. Если же все это не удастся, то после нового чтения в обеих палатах Правительство может потребовать от Национального собрания принять окончательное решение. Национальное собрание может вернуться к тексту смешанной комиссии или к своему последнему тексту с возможным учетом поправок Сената.

Принятый Парламентом закон поступает для *промульгации* Президенту, который в течение 15 дней после передачи закона Правительству может *потребовать нового обсуждения* закона или его частей (ст. 10 Конституции).

Особенности прохождения проектов и предложений *органических законов* определены ст. 46 Конституции. Обсуждение и голосование в палате проводятся в течение 15 дней после внесения, а при отсутствии согласия между палатами применяется процедура, предусмотренная ст. 45, которую мы только что описали, с тем, однако, что в последнем чтении Национальное собрание принимает закон абсолютным большинством голосов своих членов. Если органический закон касается Сената, то без его

согласия не может быть принят. В любом случае Конституционный совет проверяет конституционность органических законов до их промульгации.

Согласно ст. 47 Конституции, свои особенности имеет и прохождение *финансовых законопроектов.* Проект вносится в Национальное собрание не позднее третьего вторника октября, и оно должно провести первое чтение в 40-дневный срок. Сенату дается на первое чтение 20 дней. Если Национальное собрание в указанный срок не приняло проекта, Правительство с возможным учетом поправок Национального собрания передает его в Сенат, который в этом случае должен высказаться в течение 15 дней. Затем применяется процедура ст. 45 Конституции. Если Парламент не принял закон за 70 дней, положения проекта могут быть введены в действие ордонансом Президента.

Если Правительство не внесло в Парламент проект бюджета своевременно, то оно срочно испрашивает у Парламента разрешение на взимание налогов и открывает декретом кредиты согласно принятым частям бюджета.

3. Правительство (Совет министров)

В Конституции раздел о Правительстве следует сразу за разделом о Президенте, что уже само по себе свидетельствует о том значении, которое придавали этому институту составители Основного закона. Следует отметить, что когда Конституция упоминает *Совет министров,* имеется в виду, что этот орган принял решение под председательством Президента. Заседания в отсутствие Президента именуются *советом кабинета.* Премьер-министр может председательствовать в Совете министров только по специальному уполномочию Президента и по определенной повестке дня. Акты Совета министров — ордонансы и декреты — подписываются Президентом.

К о м п е т е н ц и я . Согласно ч. 1 и 2 ст. 20 Конституции, Правительство *определяет и проводит политику нации, распоряжается администрацией и Вооруженными силами.* В соответствии с ч. 1 ст. 36 Конституции, декретом, принятым в Совете министров, может быть объявлено *осадное положение.*

Часть 3 ст. 13 Конституции предусматривает, что государственные советники (т. е. члены Государственного совета), великий канцлер ордена Почетного легиона, чрезвычайные послы и посланники, старшие советники Счетного суда, префекты, представители Правительства в заморских территориях, генералы, ректоры академий, директора центральных ведомств назначаются в Совете министров. Согласно части четвертой указанной статьи, этот перечень может быть расширен органическим законом, который может также определить условия делегирования Президентом полномочий по *назначению должностных лиц.*

Правительство принимает акты в сфере *регламентарной власти,* т. е. за пределами законодательной компетенции Парламента (ст. 37 Конституции). Наряду с этим, согласно ст. 38, Правительство для выполнения своей программы может просить Парламент о разрешении в течение ограниченного срока осуществлять путем принятия ордонансов мероприятия, обычно относимые к сфере закона. Эти ордонансы принимаются в Совете министров после рассмотрения Государственным советом, приобретают силу с момента опубликования, однако теряют ее, если законопроекты об их утверждении не вносятся в Парламент до истечения срока, установленного законом о делегировании законодательных полномочий. После истечения срока делегирования предусмотренное в ордонансах регулирование предметов законодательной компетенции может осуществляться только законом.

Ф о р м и р о в а н и е . Как уже отмечалось, глава Правительства назначается Президентом, а по его представлению Президент назначает остальных членов Правительства. При назначении Премьер-министра Президент должен учитывать соотношение политических сил в Национальном собрании, доверие которого необходимо для деятельности Правительства.

В соответствии со ст. 23 Конституции функции члена Правительства *несовместимы с* осуществлением парламентского мандата, с любыми профессиональными функциями представительства в национальном масштабе, с любой публичной должностью или любой профессиональной деятельностью. Если министром становится парламентарий, его мандат временно передается избранному вместе с ним заместителю, который возвращает мандат его первоначальному носителю, если тот перестал быть министром. Однако член Правительства может сохранять мандаты регионального, генерального или коммунального советника или должность мэра. Так, будучи Премьер-министром Алан Жюппе сохранял за собой должность мэра г. Бордо, хотя очень трудно представить себе, как можно реально совместить обе должности.

Составив Правительство, Премьер-министр после обсуждения в Совете министров выносит (ч. 1 ст.

49 Конституции) на одобрение Национального собрания *программу* Правительства или его общеполитическую декларацию, ставя вопрос о *доверии.* Он может также просить Сенат одобрить общеполитическую декларацию (ч. 4 ст. 49), однако решение Сената юридических последствий не влечет, имея чисто политическое значение.

Придя к власти в результате выборов 1997 г., социалисты уменьшили состав Правительства до 26 членов, из которых 14 министров. В Правительстве теперь восемь женщин, в том числе занимающих ключевые должности. Обращаю особое внимание на моральную репутацию членов Правительства, в день объявления состава которого четыре министра прежнего, правого Правительства были обвинены в финансовых нарушениях.

Премьер-министр. Это ключевая фигура в Правительстве, которая представляет собой полноценный конституционный институт. Согласно ст. 21 Конституции, он руководит деятельностью Правительства, несет ответственность за национальную оборону, обеспечивает исполнение законов, осуществляет регламентарные полномочия и назначает на гражданские и военные должности. Некоторые свои полномочия он может делегировать министрам. В случае необходимости он замещает Президента. Декреты Премьер-министра в случае необходимости контрасигнуются соответствующими министрами.

Весьма значительны полномочия Премьер-министра в отношении Парламента, которые он осуществляет лично или в сотрудничестве с Президентом. Он может предложить Президенту созвать Парламент, когда тот не заседает. Он обладает правом законодательной инициативы, может участвовать в работе палат Парламента и комиссий, должен быть выслушан там в ,любое время. Ему принадлежит право созывать смешанные паритетные комиссии палат при разногласиях между ними по законопроекту, ставить в Национальном собрании вопрос о доверии Правительству, отменять и изменять акты, даже законодательные, если они относятся к сфере регламентарной власти, обращаться в Конституционный совет с требованием проверки конституционности закона или вынесения решения о разграничении законодательной и регламентарной власти.

У Премьер-министра внушительный вспомогательный аппарат: его комитет, генеральные секретариаты планирования и национальной обороны, юридическая и технические службы и др. В его распоряжении генеральный секретариат Правительства с его многочисленными службами.

Ответственность. Конституция, как уже отмечалось, предусматривает *политическую ответственность* Правительства перед Национальным собранием (ч. 2 и 3 ст. 49 и ст. 50 Конституции). Реализуется она путем принятия Национальным собранием резолюции порицания.

Резолюция порицания — это вотум недоверия Правительству по инициативе самого Национального собрания. Она должна быть подписана не менее, чем 1/10 общего числа депутатов и голосуется через 48 часов после внесения. Подсчитываются только голоса, поданные за резолюцию, а для принятия ее требуется абсолютное большинство состава Национального собрания. В течение одной и той же очередной сессии депутат может подписать не более трех резолюций порицания, а в течение одной и той же чрезвычайной сессии — не более одной такой резолюции. Но это ограничение не касается случаев постановки Правительством вопроса о доверии.

Вопрос о *доверии* Премьер-министр ставит перед Национальным собранием после обсуждения в Совете министров не только в связи со своей программой или декларацией после своего сформирования, но и в связи с голосованием по конкретному проекту. Проект считается принятым, если в последующие 24 часа не будет внесена и принята в установленном для этого порядке резолюция порицания. Таким образом, особое голосование по вопросу о доверии и проекту, с которым этот вопрос связан, не проводится. Если нет резолюции порицания, считается, что доверие имеется в наличии.

Французский Парламент весьма стеснен в пользовании обоими институтами, реализующими ответственность Правительства. Вопрос о доверии — обоюдоострое оружие, поскольку и Правительство, и Национальное собрание в результате отрицательного голосования могут оказаться не у дел. Поэтому после сформирования Правительство решает, стоит ли представлять Национальному собранию свою программу или декларацию. Решают по-разному, но в большинстве случаев представляют декларацию. Когда же вопрос о доверии ставится в связи с законопроектом, то это — открытый нажим, ибо в случае принятия резолюции порицания Президент может распустить Национальное собрание.

Кроме форм контроля за Правительством, указанных выше и могущих вызвать отставку Правительства, парламентарии обладают и другими возможностями, которые, однако, не могут повлечь смещение Правительства или министров. Такими средствами являются вопросы, которые скорее

предоставляют собой возможности получения информации, чем контроля. Они могут быть письменными, на которые Правительство должно ответить, по общему правилу, в месячный срок; ответ публикуется в «Журналь офисьель». Число таких вопросов весьма значительно: около 13 тыс. в год; в Четвертой республике в среднем их было 4 тыс.

В ст. 48 Конституции предусмотрено, что одно заседание каждой палаты Парламента в неделю резервируется для устных вопросов. Их существует три типа:

устный вопрос без дебатов. Парламентарий располагает двумя минутами для постановки вопроса, а после ответа министра — еще пятью минутами для того, чтобы дать реплику по поводу ответа или выразить свое отношение к нему;

устный вопрос с дебатами. Эта процедура осуществляется по решению конференции председателей политических групп, когда несколько парламентариев желают выступить по одной и той же теме. Автор вопроса в течение 15 минут излагает свою точку зрения, а после ответа министра имеет право на реплику; другие ораторы также имеют возможность выступить;

вопрос политической группы. В 1974 г. в Регламент Национального собрания была включена еще одна, третья, процедура вопросов Правительству, поскольку к двум формам устных вопросов депутаты относились весьма сдержанно. Новый вид вопросов не требует для включения в повестку дня согласия конференции председателей; они вносятся политическими группами, а министры обладают ограниченным временем для ответа. В 1982 г. эта процедура была включена и в Регламент Сената, но она осуществляется только один раз в месяц. В Национальном собрании сначала каждая фракция имела одинаковое время для постановки вопросов, но затем оно стало устанавливаться пропорционально численности фракций. В 1985 г. фракция Объединения в поддержку республики располагала каждый раз 30, фракция социалистов — 15, коммунисты — 10 минутами.

Однако классические устные вопросы продолжают задаваться в обеих палатах, несмотря на новые процедурные возможности.

Помимо рассмотренной нами политической ответственности Правительства следует остановиться на *уголовной ответственности* его членов. Согласно ст. 68-1 Конституции, члены Правительства несут уголовную ответственность за деяния, совершенные при осуществлении их функций и квалифицируемые в момент их совершения как преступления или проступки. Судит их Суд правосудия республики, о котором речь пойдет ниже. В соответствии с ч. 2 — 4 ст. 68-2 Конституции лицо, считающее себя потерпевшим от преступления или проступка, совершенных членом Правительства при осуществлении его функций, может подать жалобу в комиссию по заявлениям. Комиссия либо отказывает в возбуждении производства по делу, либо направляет дело генеральному прокурору при Кассационном суде для возбуждения производства в Суде правосудия республики. На основании заключения комиссии по заявлениям Генеральный прокурор может и сам возбудить такое производство.

4. Конституционный совет

Статус этого органа регулируется Конституцией и Ордонансом от 7 ноября 1958 г., содержащим органический закон о Конституционном совете, который представляет собой преимущественно процессуальный акт.

К о м п е т е н ц и я . Функции и полномочия этого органа определены ст. 58—— 62 Конституции.

На Конституционный совет возложена функция *обязательного предварительного контроля* за конституционностью органических законов и регламентов палат Парламента, а также факультативного *предварительного контроля* конституционности обычных законов. Объявленное неконституционным положение не может быть ни промульгировано, ни введено в действие.

Если положение закона, признанное неконституционным, неотделимо от закона, такой закон не может промульгироваться. В противном случае Президент может либо промульгировать закон без данного положения, либо потребовать от палат нового обсуждения закона.

Премьер-министр может обратиться в Конституционный совет с запросом о том, не относится ли предмет закона к сфере регламентарной власти. Речь по существу идет в данном случае о компетенционном споре. То же имеет место, когда Правительство или. председатель палаты обращаются в Конституционный суд в связи с заявлением Правительства о неприемлемости законодательного предложения или поправки к законопроекту (ст. 37, 41 Конституции).

Конституционный совет следит за правильностью избрания Президента республики, рассматривает

протесты и объявляет результаты голосования. Он также разрешает споры относительно правильности избрания депутатов и сенаторов. Далее, он осуществляет надзор за правильностью проведения референдума и объявляет его результаты. Таким образом, Конституционный совет выполняет функции *избирательного суда,* а применительно к выборам Президента и референдуму — также определенные функции *центрального избирательного органа.*

Решения Конституционного совета не подлежат обжалованию. Они обязательны для публичных властей и всех административных и судебных органов.

Формирование и статус членов. Конституционный совет, в соответствии со ст. 56 и 57 Конституции, состоит из девяти членов, полномочия которых длятся девять лет и не подлежат возобновлению. По три члена назначаются Президентом республики, председателем Национального собрания и председателем Сената. В Конституционный совет по праву и пожизненно входят бывшие Президенты республики.

Должность члена Конституционного совета несовместима с членством в Правительстве и Парламенте. Органический закон о Конституционном совете предусмотрел несовместимость также с членством в Экономическом и социальном совете. Члены Конституционного совета не могут назначаться на публичные должности, а если ранее были публичными чиновниками, то не могут в это время получать повышение. Вознаграждение Председателя и членов Конституционного совета равно соответственно окладам двух высших категорий государственных должностей вне шкалы. Если член Конституционного совета имеет совместимое с его функцией занятие, вознаграждение уменьшается наполовину.

Обновляется Конституционный совет каждые три года на 1/3. Вместо досрочно выбывшего члена Конституционного совета назначается новый на оставшуюся часть срока.

Председатель Конституционного совета назначается Президентом Республики. Назначен может быть любой член Конституционного совета, но на практике это бывает один из членов, назначенных в Конституционный совет Президентом.

Члены Конституционного совета не могут выражать позицию по вопросам, которые составляют или могут составить предмет решения Конституционного совета, и давать консультации по таким вопросам.

Конституционный совет может констатировать обязательную отставку своего члена, нарушившего принцип несовместимости функций или утратившего способность осуществлять свои гражданские и политические права.

Процедура. Свои решения и заключения Конституционный совет принимает в присутствии не менее семи советников, кроме случаев непреодолимой силы, официально оформляемых протоколом.

Органические законы передаются до промульгации на рассмотрение Конституционного совета Премьер-министром, а регламенты и поправки к ним — председателем соответствующей палаты Парламента. Обычные законы до промульгации могут быть переданы на рассмотрение Конституционного совета Президентом, Премьер-министром, председателем любой палаты Парламента, 60 депутатами или 60 сенаторами. Срок промульгации соответственно прерывается. Президент, Премьер-министр или председатель любой палаты Парламента может запросить Конституционный совет относительно соответствия Конституции международного обязательства, которое Франция намерена взять на себя (ст. 54 Конституции).

Упомянутым органическим законом урегулирована также процедура наблюдения за выборами и референдумами, разрешения связанных с этим споров, консультативной деятельности, предусмотренной Конституцией. Для подготовки дел об избирательных спорах Конституционный совет жребием образует три секции таким образом, чтобы в каждой из них был советник, назначенный соответственно Президентом и председателем каждой из палат.

Дела в Конституционном совете рассматриваются *письменно* в *закрытом* порядке. Решения мотивируются и публикуются в «Журналь офисьель».

Решения Конституционного совета принимаются в месячный, а в срочных случаях — в восьмидневный срок.

5. Государственный совет

Этот специфический орган, существующий с изменявшейся компетенцией с 1800 г., действует сегодня на основе Конституции, определившей ряд его полномочий, и Ордонанса от 31 июля 1945 г. о Государственном совете, неоднократно новеллизованного.

Государственный совет имеет двоякое предназначение. С одной стороны, он *возглавляет систему административной юстиции* и в связи с этим осуществляет, в частности, *контроль конституционности актов исполнительной власти.* На этой стороне его компетенции мы остановимся ниже при рассмотрении судебной системы. С другой стороны, Государственный совет — «привилегированный советник» Правительства. Согласно ст. 38 и 39 Конституции, он дает *обязательные предварительные заключения* на правительственные законопроекты, на проекты ордонансов, издаваемых в порядке делегированного законодательства, а также по проектам регламентов публичной администрации. Он консультирует Правительство и министров по юридическим вопросам и может также выступать с инициативой реформ законодательного, регламентарного или же административного характера.

Формально Государственный совет возглавляется Премьер-министром, которого может замещать министр юстиции. Фактически его работой руководит вице-председатель. В состав Государственного совета входят также шесть председателей секций, 79 государственных советников на действительной службе, 12 экстраординарных государственных советников, 81 докладчик, 34 аудитора I и II класса. Все они назначаются декретом в Совете министров или обычным декретом по предложению министра юстиции.

6. Счетный суд

Этот орган, учрежденный в 1807 г., упомянут лишь в части шестой ст. 47 Конституции, согласно которой Счетный суд помогает Парламенту и Правительству контролировать исполнение финансовых законов.

Компетенция Счетного суда распространяется только на государственных бухгалтеров; при этом он не затрагивает компетенции распорядителей кредитов. В силу жестко проводимого во французском финансовом управлении разделения ответственности контроль за действиями распорядителей кредитов осуществляется Судом бюджетной и финансовой дисциплины, о котором скажем чуть ниже. В случае серьезных нарушений Счетный суд привлекает виновных к ответственности. Его постановление может быть обжаловано только в Государственный совет.

С 1982 г. Счетный суд выступает также как апелляционная инстанция в отношении решений *региональных счетных судов.*

Являясь органом последующего контроля (предварительный осуществляется самими министерствами), Счетный суд проверяет правильность отчетности государственных бухгалтеров. Их отчеты поступают от старших казначеев департаментов. Счетный суд вправе обращать внимание министров и компетентных административных властей на недостатки, направляя им свои замечания, предложения о реформах, улучшениях в сфере финансового управления.

Помимо разовых обращений ежегодно Счетный суд публикует сводный отчет, который направляется Президенту республики и Парламенту.

К Счетному суду тесно примыкают *Суд бюджетной и финансовой дисциплины,* возглавляемый председателем Счетного суда, и *Центральный комитет по изучению стоимости и рентабельности публичных служб, а* также *Налоговый совет,* наблюдающий за распределением налогов.

В организационном отношении Счетный суд состоит из нескольких отделений, каждое из которых занимается своими отраслями финансового управления (государственные службы, местные коллективы и другие). В его состав входят первый председатель, председатели отделений, советники, финансовые инспекторы двух классов и аудиторы I и II класса. Эти лица обладают статусом судьи и несменяемы. При Счетном суде действует *прокуратура,* включающая генерального прокурора и двух его заместителей, в задачу которых входит представительство государства и наблюдение за единством судебной практики.

7. Посредник

Конституция ничего не говорит о Посреднике. Этот институт был учрежден лишь в 1973 г., однако закон об учреждении должности Посредника можно, видимо, отнести к основным источникам конституционного права Франции наряду с законами, упомянутыми в преамбуле Конституции 1946 г. В 1976 г. полномочия Посредника были несколько усилены. Посредник, как мы уже отметили, — одна из разновидностей института омбудсмана. Впрочем, во Франции он рассматривается как институт

административного права.

В задачу Посредника входит рассмотрение жалоб граждан на действия публичной администрации территориальных коллективов, публично-правовых корпораций и других носителей публичных функций. Никакой орган публичной власти не может давать Посреднику указания относительно осуществления его функций.

Посредник назначается на шесть лет декретом, принятым в Совете министров. Его полномочия могут быть прекращены досрочно лишь при особых обстоятельствах, которые устанавливаются декретом, рассмотренным в Государственном совете. Лицо не может быть назначено Посредником на новый срок. Он пользуется тем же индемнитетом, что и парламентарии. Посредник не может приобретать мандат генерального или муниципального советника, если не обладал им до назначения.

Любое физическое лицо, если считает, что по затрагивающему его делу носитель публичных функций действует не в соответствии с возложенными на него задачами, может после необходимых обращений в администрацию подать жалобу от своего имени или от имени юридического лица депутату или сенатору. Те передают жалобу Посреднику, если считают, что она подлежит его ведению и заслуживает его вмешательства. Они могут обращаться к Посреднику и по собственной инициативе. Председатель палаты Парламента может по требованию одной из постоянных комиссий передать Посреднику петицию, направленную в эту палату.

Посредник не вправе вмешиваться в дела, рассматриваемые судами, а также ставить под сомнение обоснованность судебного решения; однако Посредник может давать рекомендации органу, который причастен к делу. Посредник не рассматривает споров между гражданами или частными лицами или органами и обществами с частноправовым статусом (банки, страховые кампании и другие). Не подлежат ведению Посредника споры между органами публичной власти и их сотрудниками.

Сочтя жалобу обоснованной, Посредник дает необходимые, по его мнению, указания по урегулированию проблемы и предложения по улучшению деятельности соответствующего органа. Если же он сочтет, что применение действующих норм даст несправедливый результат, он может предложить компетентному органу справедливое решение, меры по исправлению положения и проекты нормативных новелл. Посредник информируется о последствиях своего вмешательства в дело, а не получив удовлетворительного ответа от компетентного органа, может опубликовать свои рекомендации. Компетентный орган может публично ответить и опубликовать свое решение, принятое в результате вмешательства Посредника.

При отсутствии компетентного органа Посредник может вместо него возбудить дисциплинарное производство в отношении любого ответственного чиновника или подать жалобу в суд.

В случае неисполнения судебного решения Посредник может предписать компетентному органу выполнить это решение и установить срок, при несоблюдении которого он публикует специальный доклад в «Журналь офисьель».

Министры и все публичные органы должны способствовать Посреднику — обязывать своих служащих отвечать на его вопросы, являться по его вызову, обеспечивать проведение требуемых им проверок и расследований. Служащие и контрольные органы обязаны отвечать на обращения Посредника и передавать ему результаты проверок и расследований. Они заботятся о том, чтобы по предписаниям Посредника были приняты действенные меры.

Вице-председатель Государственного совета и первый председатель Счетного суда организуют по просьбе Посредника изучение различных вопросов. Ему предоставляются даже секретные или конфиденциальные материалы, кроме относящихся к национальной обороне, безопасности государства или внешней политике. Профессиональная тайна должна соблюдаться Посредником: он не вправе публиковать данные, которые позволили бы установить лиц, чьи имена были ему сообщены.

Ежегодно Посредник представляет публикуемый доклад Президенту и Парламенту о результатах своей деятельности.

Посредник имеет назначаемый им вспомогательный аппарат, у сотрудников которого имеют тот же срок полномочий. Задачи Посредника финансируются из бюджета Премьер-министра, а финансовые отчеты представляются им в Счетный суд.

В 1986 г. декретом Правительства в департаментах была учреждена должность *делегата* — личного уполномоченного Посредника.

Число обращений к Посреднику возрастает: в 1974 г. их было 1659, в 1984 г. — 12 745, в 1991 г. — 30 тыс.

8. Высший совет магистратуры

Согласно части второй ст. 64 Конституции Высший совет магистратуры помогает Президенту осуществлять его функцию гаранта независимости судебной власти. Подробно статус Высшего совета магистратуры регулируется Ордонансом от 22 декабря 1958 г., содержащим органический закон о Высшем совете магистратуры. В 1993 г. в Конституцию, а в 1994 г. в указанный органический закон были внесены существенные изменения.

В соответствии со ст. 65 Конституции председателем Высшего совета магистратуры является Президент республики, вице-председателем — министр юстиции (хранитель печати). С 1994 г. Президент получил право назначать административного секретаря Высшего совета магистратуры.

Высший совет магистратуры имеет два отделения, которые ведают соответственно судебными и прокурорскими магистратами, т. е. судьями и прокурорами. В каждое отделение, кроме Президента и министра юстиции, входят пять судебных магистратов и один прокурорский магистрат, соответственно — пять прокурорских магистратов и один судебный магистрат, избранные их коллегами по соответственно прокурорскому и судейскому корпусу. Кроме того, в каждое отделение входят по одному государственному советнику, назначенному Государственным советом, и три лица, назначенных соответственно Президентом и председателями палат Парламента (эти лица входят в оба отделения).

Отделение, ведающее судебными магистратами, вносит Президенту предложения о назначении судебных магистратов в Кассационный суд, о назначении первых председателей апелляционных судов и председателей трибуналов большой инстанции. Прочие судебные магистраты назначаются по заключению этого отделения. Оно также действует как дисциплинарный совет по делам судебных магистратов, и в этом случае председательствует первый председатель Кассационного суда.

Отделение, ведающее прокурорскими магистратами, дает свои заключения о назначениях прокурорских магистратов, кроме должностей, отнесенных к компетенции Совета министров, о дисциплинарных мерах в отношении прокурорских магистратов, и в этом случае в нем председательствует генеральный прокурор при Кассационном суде.

9. Экономический и социальный совет

Основы статуса этого органа определены ст. 69 — 71 Конституции, а подробно он урегулирован Ордонансом от 29 декабря 1958 г., содержащим органический закон об Экономическом и социальном совете, впоследствии новеллизованным.

К о м п е т е н ц и я . Экономический и социальный совет по запросу Правительства дает свое заключение на проекты законов, ордонансов и декретов, а также на представленные ему законодательные предложения. Он может поручить одному из своих членов изложить палатам Парламента мнение Совета по этим вопросам. Он также консультирует Правительство по любой проблеме экономического или социального характера, и на его заключение представляется каждый план или программный законопроект, имеющий такой характер, кроме финансовых законопроектов. Совет может привлекаться к разработке экономических и социальных законов.

Совет способствует сотрудничеству между различными видами профессиональной деятельности и обеспечивает их участие в осуществлении экономической и социальной политики Правительства. Он также исследует и поддерживает экономические и социальные новшества, выдвигаемые в результате развития новой техники.

По собственной инициативе Совет может привлекать внимание Правительства к реформам экономического и социального характера и представлять Правительству свое заключение об исполнении соответствующих планов или программ. Премьер-министр ежегодно сообщает, как были использованы такие заключения.

Одной из неформальных функций Экономического и социального совета является организация неформального диалога между «социальными партнерами», т. е. лицами наемного труда и предпринимателями.

Ф о р м и р о в а н и е и с о с т а в . Экономический и социальный совет формируется на корпоративной основе и включает: 69 представителей лиц наемного труда; 72 представителя предприятий (т. е. работодателей); трех представителей свободных профессий; 10 представителей обществ взаимопомощи, кооперации и кредита, связанных с сельским хозяйством; пять представителей

кооперативов, не связанных с сельским хозяйством; четырех представителей обществ взаимопомощи, не связанных с сельским хозяйством; 17 представителей социальной деятельности (семейных ассоциаций, жилищных ассоциаций и проч.); девять представителей экономической и социальной деятельности в заморских департаментах и территориях; двух представителей французов, проживающих за границей.

Из перечисленных категорий 163 члена назначаются наиболее представительными профессиональными организациями, т. е. профсоюзами и объединениями предпринимателей, а 27 — Правительством по предложению этих организаций. Кроме того, декретом Президента, контрасигнованным Премьер-министром, назначаются еще 40 специалистов в экономической, социальной, научной и культурной областях.

Жалобы в связи с назначением рассматриваются Государственным советом. Члены Экономического и социального совета получают жалованье, размер которого не может превышать 1/3 жалованья парламентариев, а также вознаграждение за присутственные дни.

Срок полномочий членов Совета — пять лет.

Организация и процедура. Высший орган Экономического и социального совета — *общее собрание,* избирающее бюро в составе 14 — 18 членов, один из которых является председателем.

Для изучения основных проблем экономической и социальной деятельности из членов Совета создаются специализированные *секции,* перечень, компетенция и состав которых устанавливаются декретом, рассмотренным Государственным советом. Каждая секция включает 27 членов Совета, а также специалистов, направляемых в них Правительством без права решающего голоса. Секции собираются раз в неделю и подготавливают доклады. Заключения, принимаемые *общим собранием* Совета, основываются на этих докладах.

Генеральный секретарь Совета назначается декретом по предложению бюро.

Заседания общего собрания публичные, заседания секций закрытые.

10. Высокий суд правосудия

Этот орган, как отмечалось, учрежден для реализации ответственности Президента республики за государственную измену. Он не входит в судебную систему.

Согласно ч. 2 ст. 67 Конституции члены Высокого суда правосудия избираются в равном числе Национальным собранием и Сенатом из своего состава после каждого полного или частичного обновления палат. Суд избирает председателя из числа своих членов.

Ордонанс от 2 января 1959 г., содержащий органический закон о Высоком суде правосудия, установил, что Суд состоит из 24 постоянных судей и 12 заместителей, избираемых палатами Парламента тайным голосованием и абсолютным большинством голосов членов соответствующей палаты. Члены Суда от Национального собрания избираются на срок полномочий этой палаты. Сенат избирает своих членов после каждого регулярного своего частичного обновления.

В таком же порядке Суд избирает председателя и двух его заместителей. Бюро Кассационного суда, заседающее без прокуроров, ежегодно назначает для Высокого суда правосудия *следственную комиссию* из пяти постоянных членов и двух заместителей. Обязанности прокурора при нем исполняет Генеральный прокурор при Кассационном суде, при котором состоят назначенные им первый генеральный адвокат и два других генеральных адвоката.

Высокий суд правосудия в случае предания Президента суду палатами Парламента и после расследования, проведенного следственной комиссией, выносит тайным голосованием и абсолютным большинством голосов решения о виновности Президента, его соучастников и пособников и о мере наказания, если виновность установлена. Эти решения обжалованию не подлежат.

На практике Высокому суду не приходилось рассматривать какие-либо дела.

11. Суд правосудия республики

Этот орган учрежден в 1993 г. в результате конституционного пересмотра для рассмотрения дел об уголовной ответственности членов Правительства за должностные преступления или проступки. Ранее ответственность членов Правительства была аналогична ответственности Президента республики, а граждане не могли жаловаться на нарушение министрами своих обязанностей. Суд правосудия республики также не входит в судебную систему, а его статус подробно регулируется Органическим

законом о Суде правосудия республики 1993 г.

Согласно ч. 1 ст. 68-2 Конституции, Суд состоит из 12 парламентариев, избираемых в равном числе Национальным собранием и Сенатом после их полного или частичного обновления, и трех судебных магистратов Кассационного суда, один из которых является председателем.

Обращаться в Суд может любое лицо, считающее, что его интересы затронуты деянием, которое совершено министром. Обращение направляется в *комиссию по жалобам,* включающую трех судей Кассационного суда, двух государственных советников (т. е. членов Государственного совета) и двух советников-мэтров Счетного суда. Комиссия расследует дело и затем принимает решение о его передаче генеральному прокурору при Кассационном суде с тем, чтобы тот, в свою очередь, адресовался в Суд правосудия республики. Будучи запрошенным, Суд поручает *комиссии по расследованию* из трех советников Кассационного суда провести таковое, допросить члена Правительства и принять решение — отправить дело в Суд или прекратить преследование. При рассмотрении дел Суд связан нормами Уголовного кодекса в отношении квалификации преступлений или проступков. Решение Суда правосудия республики может быть обжаловано в Кассационный суд.

12. Судебная система

Раздел Конституции, посвященный судебной власти, весьма лапидарен. Если не считать функции Президента как гаранта независимости судебных органов и основ статуса Высшего совета магистратуры, Конституция устанавливает лишь, что *судьи несменяемы* (ч. 4 ст. 64) и что судебная власть стоит на страже индивидуальной свободы (ч. 2 ст. 66). Следует добавить, что иные разделы Конституции специально регулируют основы статуса Высокого суда правосудия (ст. 67, 68) и Суда правосудия республики (ст. 68-1 — 68-3). Статус остальных судов регулируется Кодексом судоустройства, утвержденным декретом в 1978 г. и представляющим собой (подобно упомянутому выше Избирательному кодексу) систематизированное собрание законоположений, содержащихся в различных законах.

Можно вывести ряд *принципов,* на которых основывается французское правосудие. Это — коллегиальность (состав суда обычно включает нескольких судей); профессионализм (судьями обычно являются профессионалы); независимость, обеспечиваемая рядом гарантий, включая несменяемость, которая, впрочем не распространяется на административную юстицию; бесплатность при рассмотрении гражданских и административных дел (осужденные по уголовным делам обязаны возмещать ущерб, причиненный обществу и отдельным лицам); равенство перед судом; беспристрастность; публичность (с некоторыми исключениями); возможность обжалования судебных решений (в апелляционном порядке за исключением дел о малозначительных проступках и исках, в кассационном порядке — всегда).

Судебная система имеет две ветви: суды общей юрисдикции и административные суды. *Прокуратура* действует при судах, начиная с трибуналов большой инстанции (см. ниже), и подчиняется министру юстиции. В ее задачу входит поддержание государственного обвинения.

Суды общей юрисдикции. Низшая ступень в их системе — *трибуналы малой инстанции* (малого процесса). Не менее одного такого трибунала создается в каждом департаментском центре, в округе апелляционного суда, а иногда трибунал малой инстанции учреждается в крупном кантоне. Он рассматривает дела о мелких проступках и исках, об активном избирательном праве и выполняет некоторые нотариальные действия. При рассмотрении уголовных дел он именуется *трибуналом полиции.* Членами этого трибунала являются магистраты, командированные на три года трибуналом большой инстанции. Магистраты рассматривают дела единолично.

Следующая ступень — *трибуналы большой инстанции* (большого процесса). В каждом департаменте создается не менее одного такого трибунала. Эти трибуналы рассматривают гражданские, семейные и уголовные дела. При рассмотрении уголовных дел они именуются *исправительными трибуналами.* В этих трибуналах создаются палаты по гражданским делам и исправительные. В большинстве случаев трибуналы рассматривают дела коллегиально — в составе трех судей, хотя некоторые категории дел рассматриваются одним судьей. При трибуналах большой инстанции действуют *следственные судьи,* назначаемые на три года. Незначительные дела расследуются полицией.

Уголовные дела, по которым предусмотрено наказание в виде тюремного заключения на срок свыше пяти лет, рассматриваются *судом ассизов,* который имеется в каждом департаменте. Этот суд включает трех профессиональных судей трибунала большой инстанции или апелляционного суда — председателя

(обязательно член апелляционного суда) и двух асессоров — и жюри из девяти ассизов (заседателей). Ассизами могут быть проживающие в департаменте граждане, достигшие 23 лет, умеющие читать и писать по-французски, пользующиеся политическими, гражданскими и семейными правами и не страдающие психическими и умственными расстройствами. Не могут быть ассизами лица, входящие в состав высших органов власти, а также лица, ранее судимые, и не восстановленные в правах банкроты. Суд действует в сессионном порядке. Перед каждой сессией председатель путем жеребьевки подбирает ассизов, причем отказ от этой функции карается штрафом.

Для Франции характерно многообразие *специальных судов.* В специальных уголовных судах (например, по *делам несовершеннолетних)* дела могут рассматриваться судьями трибуналов большой инстанции.

Среди специальных судов по гражданским делам следует отметить прежде всего *торговые, или коммерческие, суды,* которые формируются самими коммерсантами путем двустепенных выборов. Трудовые споры разрешаются *советами прюдомов* (сведущих людей), в которых паритетно представлены предприниматели и наемные работники. Подобным же образом формируются *трибуналы по вопросам аренды* сельскохозяйственных земель, которые, однако, возглавляются судьями трибуналов малой инстанции.

Следующая ступень системы судов общей юрисдикции — *апелляционные суды,* каждый из которых обслуживает от двух до четырех департаментов. В структуре этих судов имеются специализированные палаты, число которых, например в Париже, достигает 25. Решения принимаются всегда коллегиально.

Возглавляет систему судов общей юрисдикции *Кассационный суд,* который включает пять палат по гражданским делам и одну — по уголовным делам. Если дело относится к юрисдикции более чем одной палаты, оно рассматривается составом из не менее чем трех палат. Пленум Кассационного суда рассматривает жалобы на кассационные решения, а иногда сам выносит такие решения.

Административные суды. Эта ветвь юстиции состоит не из магистратов, а из чиновников. Административные суды не только разрешают административные споры, но также дают заключения о юридическом существе конфликтов. Низовое звено системы составляют региональные административные суды, среднее — административные апелляционные суды и высшее — Государственный совет.

Трибунал по конфликтам. Наличие двух ветвей судебной системы само по себе порождает возможность коллизий между ними. Разрешать споры о компетенции призван Трибунал по конфликтам. Он состоит из восьми членов, по три из которых избираются соответственно Кассационным судом и Государственным советом. Эти шесть членов избирают из числа своих коллег в соответствующем органе еще двух членов Трибунала и двух их заместителей. Перевыборы производятся каждые три года. Председателем Трибунала номинально считается министр юстиции, а фактически им руководит избираемый им вице-председатель. Кроме того, декретом в состав Трибунала назначаются два члена и два их заместителя от прокуратуры из числа докладчиков Государственного совета и генеральных адвокатов при Кассационном суде*.

* См.: *Боботов С.В.* Правосудие во Франции. М,: ЕАВ, 1994, с. 93—94; Судебные системы западных государств. М.: Наука, 1991, с. 179 — 180.

§ 6. Политико-территориальное устройство. Региональное и местное самоуправление и управление

1. Политико-территориальная организация метрополии

Конституция содержит раздел о *территориальных коллективах,* Под которыми в части первой ст. 72 понимаются коммуны, департаменты и заморские территории. Любые другие территориальные коллективы создаются законом. Подробно статус территориальных коллективов регулируется Законом о правах и свободах коммун, департаментов и регионов 1982 г.

Традиционно основной единицей политико-административного деления Франции является *департамент.* С 1965 г. на территории метрополии их насчитывается 96, включая Париж.

Однако департамент оказался слишком маломощной единицей для решения современных экономических и социальных проблем на местах. Поэтому в 1982 г. над ним был надстроен еще один «этаж» — *регион* (область). В метрополии насчитывается 22 региона, охватывающих по несколько департаментов. Регион должен проводить в жизнь мероприятия экономического, социального,

санитарного, научного развития и меры по территориальному обустройству при соблюдении целостности, автономии и полномочий департаментов и коммун.

Департамент делится на городские и сельские *коммуны* (общины). В стране их насчитывается 36 765. В сельской местности между департаментом и коммуной существует промежуточная административно-территориальная единица общей компетенции — *округ,* который не является территориальным коллективом. Не является территориальным коллективом и нижестоящая по отношению к округу историческая территориальная единица — *кантон,* который, как отмечалось, служит в определенных случаях избирательным и судебным округом.

Дробность деления на коммуны весьма значительна; например, в Италии, ФРГ, Бельгии, Нидерландах и Люксембурге — соседей Франции, вместе взятых, имеется меньше низовых единиц. Зачастую коммуны очень невелики по размеру и численности проживающего в них населения. Из названного числа коммун 25 792 имели менее 700 жителей и 4 тыс. — менее 100. По переписи 1982 г. 11 тыс. коммун насчитывали менее 200 жителей, а 100 коммун — менее 50.

Некоторые особенности в территориальной организации имеют Париж, Марсель и Лион — наиболее крупные города страны. В них управление организовано на двух уровнях: Париж разделен на 20 *округов,* Марсель — на 16 и Лион — на девять. Эти города, как и составляющие их округа, представляют собой территориальные коллективы. Париж в соответствии с Законом об административной организации Парижа, Марселя, Лиона и публичных учреждениях межкоммунального сотрудничества 1982 г. обладает также статусом департамента.

Особый *автономный статус* с 1991 г. имеет остров Корсика*. Как сказано в Законе о статусе территориального коллектива Корсики, «Французская Республика гарантирует... корсиканскому народу — составной части французского народа — право на сохранение его культурных особенностей и на защиту его специфических социальных и экономических интересов, ... если они не наносят ущерба национальному единству и целостности Франции». Здесь, таким образом, имеет место применение национально-территориальной автономии, которая обусловлена сепаратистскими тенденциями среди части населения острова.

* См.: *Казанская Г.В.* «Особый случай» корсиканской автономии//Полис, 1995, № 5.

2. Региональное и местное самоуправление в метрополии

Согласно ч. 2 и 3 ст. 72 Конституции, территориальные коллективы свободно управляются выборными советами при условиях, предусмотренных законом. Представители Правительства в департаментах и на территориях обеспечивают национальные интересы, административный контроль и соблюдение законов.

Органы территориального с а м о у п р а в л е н и я имеются в коммунах, департаментах и регионах, а также в. округах упомянутых трех городов.

В коммуне избирается *муниципальный совет,* который, в свою очередь, избирает *мэра.* Мэр председательствует в муниципальном совете и вместе с тем возглавляет коммунальную администрацию. Совет принимает решения по вопросам управления коммуной, в частности, создает необходимые учреждения административного и социального обслуживания (здравоохранения, образования, регистрации гражданского состояния, строительства и содержания дорог и проч.), именуемые *службами.* Бюджет коммуны устанавливается советом и исполняется мэром. Закон управомочивает совет на установление некоторых местных налогов.

В департаменте действует *генеральный совет с* функциями, аналогичными функциям муниципального совета в коммуне. Во главе генерального совета и департаментской администрации стоит выбираемый советом его *председатель.*

Организация самоуправления в регионе имеет некоторые отличия от департамента и коммуны. Так же, как и в нижестоящих политико-административных территориальных единицах, в регионе действует избираемый населением *региональный совет, председатель* которого возглавляет региональную администрацию. Кроме того, в регионе создаются *экономический и социальный совет* и комитет по займам, а также *счетный суд,* который проверяет счета всех территориальных коллективов региона, их законность и надлежащее использование кредитов, фондов и ценностей. В задачу экономического и социального совета входит консультирование администрации региона, в частности по вопросам подготовки и исполнения в регионе национального плана, по проекту плана регионального развития. Совет состоит из четырех категорий членов: а) представителей работодателей; б) представителей

профсоюзов; в) представителей «коллективной жизни» (разного рода социальных организаций, например обществ защиты прав потребителей); г) представителей, назначенных Премьер-министром.

Департамент и коммуна Парижа управляются одним и тем же советом — Советом Парижа, включающим 163 члена. Председательствует в Совете мэр Парижа. Когда Совет Парижа заседает в качестве муниципального совета, то он обладает компетенцией соответствующего совета; когда этот же совет заседает в качестве департаментского (генерального) совета, то в отношении его действуют соответствующие нормы о департаменте.

Округа Парижа, Марселя и Лиона имеют свои советы, в Которые входят муниципальные советники (т.е. советники соответствующего совета города) и муниципальные советники округа. В совете председательствует мэр, который, как и его заместители, избирается советом из своего состава. Эти советы могут ставить интересующие их вопросы перед городскими советами, представлять свои заключения по вопросам, касающимся своих округов. Они также рассматривают местные дела, относящиеся, например, к детским заведениям, душевым и банным заведениям, спортивным площадкам, устройству различных помещений социального характера. К деятельности советов округов привлекаются различные ассоциации «для участия в муниципальной жизни», которые группируются в «инициативные и консультативные комитеты округа». Мэры этих округов также осуществляют функции в сферах гражданского состояния, школьного Образования, обязательной государственной службы. Округа получают финансовые дотации от своих городских коммун.

Как видим, в системе французского территориального самоуправления принцип разделения властей проявляется в существенно ограниченной мере: глава администрации одновременно возглавляет и представительный орган.

На Корсике действует принцип несовместимости мандата в *Собрании* (представительном органе) с членством в *Исполнительном совете,* который избирается Собранием, однако возглавляет исполнительную власть председатель Собрания. Продолжительность сессий Собрания ограничена, Исполнительный совет может приостанавливать его акты. Действует конструктивный вотум недоверия: Собрание может сместить Исполнительный совет, избрав новый его состав. Распустить Собрание вправе лишь центральное Правительство, если сочтет, что нормальное функционирование Собрания представляется невозможным. Центральные учреждения обязаны консультироваться с Собранием по всем вопросам, касающимся специфического устройства Корсики.

Собрание Корсики обладает более широкими правами, чем другие региональные советы, в частности в сфере образования, коммуникаций и окружающей среды. Оно призвано регулировать вопросы обустройства территории, жилищ, транспорта, занятости, энергетики. В сфере своей компетенции Собрание принимает законы. При нем учрежден не только экономический и социальный совет, как при других региональных советах, но также совет по культуре, образованию и качеству жизни (cadre de vie), что указывает на признание культурных особенностей региона.

3. Региональное и местное управление в метрополии

Региональное и местное самоуправление во Франции сочетается с государственным управлением. Это вытекает из частей второй и третьей ст. 72 Конституции. Органы государственной администрации действуют в регионах, департаментах, округах. В коммунах функции государственного управления возложены на мэров.

Совет министров назначает в каждый департамент *префекта.* Префект наиболее крупного департамента в регионе является префектом последнего. В результате реформы местного управления в соответствии с декретом Правительства от 10 марта 1982 г. префекты регионов и департаментов стали называться *комиссарами республики.* Термин «префект», однако, не вышел из официального употребления; наравне с термином «комиссар республики» он употреблялся в документах как дополняющий. С учетом пожеланий префектов этот термин был восстановлен декретом Правительства в 1989 г.

Префект представляет государство, Правительство и каждого из его членов и информирует их о событиях на подведомственной территории, руководит деятельностью местных государственных служб. В порядке *административного надзора* за самоуправлением префект получает все акты органов самоуправления в течение 15 дней после их принятия и может оспорить их по мотивам незаконности в административном суде.

В Париже государство представлено не только префектом республики, но также *префектом полиции,*

компетенция которого распространяется еще на три соседних департамента — Верхняя Сена, Сена — Сен-Дени и Валь-де-Марн. В каждом из остальных департаментов есть свой префект полиции, подчиняющийся министру внутренних дел.

В округах государственная администрация представлена *супрефектами* (подпрефектами), которые наряду с руководством соответствующими службами осуществляют административный надзор за коммунальным самоуправлением.

4. Заморские департаменты и заморские территории

Остатки бывшей французской колониальной империи существуют ныне в виде заморских департаментов и заморских территорий.

Заморские департаменты — один из видов территориальных коллективов Франции; они созданы на основании ст. 72 и 73 Конституции с приспособлением их структуры к местным условиям. Все четыре заморских департамента — бывшие колонии Гваделупа, Гвиана, Мартиника и Реюньон — стали обладать таким статусом с 1946 г. По упомянутому Закону 1982 г. они одновременно получили статус *заморского региона с* соответствующими полномочиями и органами — в них учреждены комитеты по культуре, образованию и окружающей среде и созданы региональные советы. Последние могут обращаться к Правительству Франции с предложениями по изменению и адаптации к местным условиям действующих законодательных норм. В 1984 г. этим советам также была передана часть компетенции генеральных советов этих департаментов.

Заморская территория — это также особая разновидность территориальных коллективов Франции. Согласно ст. 74 Конституции, заморские территории «имеют свою особую организацию с учетом их собственных интересов в общей совокупности с интересами Республики».

Все заморские территории — также бывшие колонии; они весьма отдалены от метрополии, располагаясь в Тихом океане: Новая Каледония, Французская Полинезия, острова Уоллис и Футуна и Арктические земли.

Заморские территории имеют различный статус, но общим для всех является то, что они управляются выборными органами на основе своих статутов (уставов). Исполнительная власть принадлежит различным органам: на островах Уоллис и Футуна она вверена назначаемому метрополией представителю; в Новой Каледонии она возлагается на председателя совета министров. Во все заморские территории назначается метрополией представитель государства, который следит за соблюдением государственных интересов, исполнением законов и осуществляет административный контроль. В некоторых заморских территориях сохраняется институт местных *вождей:* например, на острове Уоллис они являются членами территориального совета. Вожди выполняют некоторые судебные функции.

Франция сохраняет за собой полномочия в области обороны, внешних отношений, судебной организации. В остальном заморские территории обладают достаточно большим кругом полномочий. За исключением ряда некоторых важных областей, например регулирования и защиты прав и свобод, компетенции органов государственной власти, законодательство Франции не применяется в заморских территориях автоматически. В частности, заморские территории обладают значительными налоговыми льготами. Французская Полинезия имеет большую автономию, чем Корсика: остаточные полномочия принадлежат Полинезии, тогда как по закону о Корсике они принадлежат республике*.

* См.: *Казанская Г. В.* Указ. соч., с. 140.

Две территориальные единицы не обладают статусом ни одной из двух названных категорий — ни заморского департамента, ни заморской территории. Остров Майотта имеет правовое положение, несколько схожее со статусом заморского департамента, но в законодательстве установлена возможность его политической эволюции (с 1976 г. остров имеет право избирать одного сенатора). Острова Сен-Пьер и Микелон в 1985 г. утратили статус заморского департамента с тем, чтобы избежать последствий пребывания вместе с Францией в составе Общего рынка.

Для Франции заморские территории имеют важное стратегическое значение: обладая этими территориями на противоположном конце планеты, она обеспечивает там свое присутствие.

Литература

Ардан Ф. Франция: государственная система. М.: ЮЛ, 1994.
Боботов С.В. Правосудие во Франции. М.: ЕАВ, 1994.
Боботов С.В., Васильев Д.И. Французская модель правового государства//Советское государство и право, 1990, № 1.
Боботов С.В., Колесова Н.С. Современная концепция прав и свобод гражданина во Франции//Государство и право, 1992, № 6.
Брэбан Г. Французское административное право. М.: Прогресс, 1988.
Ведель Ж. Административное право Франции. М.: Прогресс, 1973.
Казанская Г.В. «Особый случай» корсиканской автономии//Полис 1995, № 5.
Керимов А.Д. Парламентские представительства как средство контроля за исполнительной властью (Пятая Французская Республика)// Государство и право, 1992, № 7.
Керимов А.Д. Парламентские группы в Национальном собрании современной Франции//Государство и право, 1993, № 12.
Керимов А.Д. Комиссии ad hoc в Национальном собрании Франции/ /Государство и право, 1994, № 8 — 9.
Керимов А.Д. Французские политические деятели, юристы — за расширение полномочий парламента//Государство и право, 1995, № 6.
Керимов А.Д. Бюро палат французского парламента// Государство и право, 1996, № 10.
Ковалев А.М. Современное состояние Конституции V республики во Франции (проблемы реформы Конституции)// Государство и право, 1997, № 4.
Ковлер А.М. Франция: партии и избиратели. М.: Наука, 1984.
Коломийцев В.Ф. Подготовка государственных служащих во Франции//Государство и право, 1993, № 11.
Конституции зарубежных государств. Соединенные Штаты Америки, Великобритания, Франция, Германия, Италия, Япония, Канада. М.: БЕК, 1997.
Круглоголов М.А. Президент Французской Республики. Правовое положение. М.: Наука, 1980.
Круглоголов М.А Парламент Французской Республики. М.: Наука, 1988.
Круглоголов М.А. Конституционный совет Франции. Организация и правовые аспекты деятельности. М.: Наука, 1993.
Круглоголов М.А., *Крылова И.С.* Судебная система Франции *//Судебные* системы западных государств. М.: Наука, 1991 (гл. V).
Крылова И.С. Аппарат государственного управления современной Франции. М.: Наука, 1980.
Крылова Н.Е. Новый Уголовный кодекс Франции// Государство и право, 1994, № 12.
Люшер Ф. Конституционная защита прав и свобод личности. М.: Прогресс-Универс, 1993.
Маклаков В.В. Парламент Франции/Парламенты мира. М.: ВШ — Интерпракс, 1991.
Никеров Г.И. Административное право Франции// Административное право зарубежных стран. М.: СПАРК, 1996 (гл. 3).
Французская Республика. Конституция и законодательные акты. М.: Прогресс, 1989.
Цоллер Э. Защита прав человека во Франции//Государство и право, 1992, № 12.
Юдо Ж. Роль профсоюзных организаций и профессиональных сельскохозяйственных организаций в разработке агро-продовольственного права//Государство и право, 1992, № 9.

Контрольные вопросы и задания

1. Что представляет собой юридическая конституция Франции? А России? Есть ли какое-либо сходство?
2. В чем особенность конституционного регулирования прав и свобод во Франции? Сравните этот институт с аналогичными институтами других стран, включая Россию. Сопоставьте перечень конституционных прав и свобод, их формулировки, гарантии, сделайте выводы.
3. По какой системе избираются палаты Парламента, Президент, местные советы, мэры? Какое требуется в соответствующих случаях большинство голосов? Сравните с порядком выборов в нашей стране.
4. Чем различается регулирование компетенции парламента во Франции и в России? В чем различие регулирования, содержащегося в ч. 2 и 3 ст. 34 французской Конституции?
5. Сравните изложенное в настоящей главе конституционное регулирование иммунитета французского парламентария с теми нормами, которые действовали по этому вопросу до 1995 г. и содержатся в опубликованных русских переводах Конституции Франции (ст. 26). Что изменилось?
6. В чем особенности чтения законопроекта в Парламенте Франции?
7. В чем сходство и различие конституционного статуса Правительства во Франции и России?
8. Есть ли во Франции делегированное законодательство? В случае утвердительного ответа приведите соответствующие конституционные положения. А как с этим у нас?
9. Что такое ордонанс и декрет? Чем они различаются? Какие бывают декреты?
10. В чем особенность французского вопроса о доверии? А как у нас?
11. Каковы особенности уголовной ответственности членов французского Правительства?

12. Почему мандат члена Конституционного совета и должность Посредника невозобновляемы? Есть ли аналогичное явление в России?

13. Является ли Конституционный совет судебным органом? А Государственный совет? А Счетный суд? Обоснуйте свою позицию.

14. Существует ли несовместимость должности Посредника с другими должностями и мандатами? Какой орган (или какие органы) в России могут рассматриваться как известный аналог французского Посредника?

15. Какой российский орган сходен с французским Высшим советом магистратуры? В чем принципиальное различие между ними?

16. В чем сходство и различие организации местной власти во Франции и в России?

ГЛАВА III. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ИСПАНИИ

§ 1. Конституция Испании

1. Конституционное развитие

Испания последней из европейских стран сбросила с себя фашистский тоталитарный режим. Это произошло после смерти диктатора Франсиско Франко в ноябре 1975 г. Переход к демократическому режиму произошел мирно и занял несколько лет.

Подготовленный Правительством Антонио Суареса Закон о политической реформе 1977 г. был первоначально принят Кортесами (парламентом) и одобрен национальным референдумом в декабре 1976 г. Эта реформа предусматривала введение на переходный период ряда демократических институтов. Прежде всего было провозглашено, что основные права человека являются нерушимыми и должны соблюдаться всеми государственными органами. Только Кортесы принимают законы. Король их санкционирует и промульгирует. Кортесы включают две палаты — Конгресс депутатов и Сенат; члены первого избираются всеобщим, прямым и тайным голосованием испанских граждан, достигших совершеннолетия. Сенаторы избираются представительными органами территориальных единиц.

Королю предоставлялось право на каждую легислатуру Кортесов назначать сенаторов в числе, не превышающем 1/5 от числа выборных членов этой палаты. Срок полномочий депутатов и сенаторов устанавливался в четыре года. В Законе о политической реформе подчеркивалось, что инициаторами конституционной реформы могли выступать Правительство и Конгресс депутатов. Любые предложения о конституционной реформе требовали одобрения абсолютного большинства членов Конгресса депутатов и Сената; тут же говорилось о процедуре преодоления разногласий между этими палатами. Закон возлагал на Короля обязанность передать на национальный референдум закон о конституционной реформе до его промульгации. Устанавливались процедура выработки обычных законов и право Короля передавать на референдум любой вопрос национальной важности, независимо от того, имеет он конституционный характер или нет. В переходных положениях указывалось, что Конгресс депутатов включал 350 членов, а Сенат — 207 членов, получающих свой мандат путем выборов.

В стабилизации политической обстановки в стране значительную роль сыграл так называемый «пакт Монклоа» (по названию правительственной резиденции в Мадриде), содержавший программу экономических и политических мероприятий, необходимых для перехода от франкизма к демократии. Заключенный между Правительством и оппозиционными партиями в октябре 1977 г. и одобренный Кортесами, этот пакт действовал в течение примерно одного года.

Кортесы, избранные 15 июня 1977 г., разработали Конституцию страны, 11-ю 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, установив новый государственный правопорядок. Эта Конституция — результат консенсуса политических сил, представленных в первом демократическом парламенте, что, впрочем, не означало отсутствия борьбы между политическими партиями по конституционным вопросам. К проекту Конституции, представленному комиссией Кортесов, в каждой из палат было внесено более, чем по 1 тыс. поправок, и соотношение политических сил в стране сказалось на окончательном тексте Конституции.

За минувшие после принятия Конституции более чем полтора десятилетия она практически не подверглась изменениям, что свидетельствует о высоком ее качестве. С 1978 г. лишь однажды Конституция была изменена, что было вызвано ратификацией Маастрихтских соглашений об образовании Европейского союза от 7 февраля 1992 г. Поскольку эти соглашения предусматривали

предоставление избирательного права иностранцам, состоящим в гражданстве стран — членов этого Союза, на местных выборах, от 27 августа 1992 г. ч. 2 ст. 13 Конституции была дополнена словами «и пассивного». Активным избирательным правом на муниципальных выборах на основании международных соглашений иностранцы в Испании уже пользовались до внесенного изменения.

2. Общая характеристика действующей Конституции

Конституция 1978 г. (ее официальное название — Испанская конституция) восприняла как испанские конституционные традиции, так и опыт других стран — доктринальный, выражающийся в заимствовании идей, и нормативный, представляющий собой использование конкретных нормативных решений.

Нельзя не отметить значительного влияния, которое оказали на текст Конституции социалистические идеи. Во всяком случае, *тенденция к социализации* конституционного права проявилась здесь весьма отчетливо. Это прослеживается и в общих основах конституционного строя, и в конституционном регулировании прав, свобод и обязанностей, отразившем наличие социальных общностей с различными интересами и отношения между ними.

Конституция состоит из преамбулы, вступительного раздела, 10 разделов, часть из которых делится на главы, включает также четыре дополнительных положения, девять переходных положений, отменительное положение и заключительное положение.

В преамбуле и вступительном разделе определены идеологические и политические основы государства, характеризующие его демократическую модель.

Так, в ст. 1 провозглашается, что Испания конституируется в *социальное, демократическое, правовое государство* и что высшими ценностями его правового строя являются свобоба, *справедливость, равенство и политический плюрализм.* Национальный *суверенитет* принадлежит испанскому народу, от которого исходят власти государства. Политической формой государства является *парламентарная монархия.*

Конституция закрепила *демократический характер испанского государства,* основывающегося на трех основных постулатах — принадлежности испанскому народу национального суверенитета, о чем уже говорилось; политическом плюрализме, одной из основных целей которого является свободное образование политических партий, выражающих и формирующих народное мнение (ст. 6); участии народа в политической жизни посредством голосования.

Установлено далее, в ст. 2, что Конституция опирается на нерушимое *единство испанской нации,* на общую и неделимую родину всех испанцев, под которыми понимаются не только этнические испанцы, но вообще совершеннолетние испанские граждане. Конституционно признаются и гарантируются *право на автономию составляющих Испанию национальностей и регионов* и *солидарность* между ними.

В качестве официального *государственного языка* Испании ст. 3 Конституции определяет кастильское наречие испанского языка. Все испанцы обязаны знать его и имеют право им пользоваться. Другие языки Испании являются также официальными в соответствующих автономных сообществах согласно их уставам. Богатство различных языковых проявлений в Испании представляет собой ее культурное наследие и пользуется особым уважением и охраной.

Конституцией (ч. 3 ст. 9) установлено, что она гарантирует:

принцип законности;

нормативную иерархию, то есть соподчиненность правовых норм, различных по своей юридической силе;

публичность норм, то есть обязательность их опубликования;

недопустимость обратной силы положений, содержащих санкции, если они неблагоприятны для индивидуальных прав или ограничивают их;

правовую защищенность;

ответственность и запрещение произвола публичных властей.

Согласно ч. 1 ст. 96 Конституции, *международные договоры,* заключенные должным образом и официально опубликованные в Испании, образуют часть внутреннего правопорядка. Их положения могут быть отменены, изменены или приостановлены только в форме, предусмотренной самими договорами, или в соответствии с общими нормами международного права.

Последовательность конституционных институтов, содержащихся в высшем законе страны, характерна для современных демократических конституций. В первой части провозглашаются

основные права и обязанности, во второй части определен статус Короны, в третьей — Генеральных кортесов (парламента), в четвертой — Правительства и Администрации, в пятой регулируются отношения между Правительством и Генеральными кортесами, шестая часть посвящена судебной власти, седьмая — экономике и финансам, восьмая — территориальной организации государства, девятая часть устанавливает основы статуса Конституционного трибунала и, наконец, в десятой части содержится порядок проведения конституционной реформы.

В *дополнительных положениях* содержатся некоторые оговорки к отдельным положениям Конституции, носящие, по сути, переходный характер.

Собственно *переходные положения* Конституции относятся в основном к реформированию политико-территориального устройства, вытекающему из принципиально нового регулирования Конституцией этого института, к преобразованию Кортесов в предусмотренные Конституцией Генеральные кортесы, а также к разделению первого Конституционного трибунала на три группы членов в связи с тем, что он должен обновляться по третям.

Отменительное положение отменило Закон о политической реформе, а также ряд франкистских законов конституционного характера, некоторые акты прошлого века, а также объявило отмененными все положения, которые противоречат Конституции.

Заключительное положение установило, что Конституция вступает в силу в день опубликования ее официального текста в «Болетин Офисьяль дель Эстадо» («Boletin Oficial del Estado» — «Официальный бюллетень государства»). Она подлежала опубликованию также на остальных языках Испании.

По порядку изменения Испанская конституция относится к числу *жестких.* Ее пересмотр осуществляется различными способами в зависимости от того, является он частичным или полным.

Право выступать с *инициативой конституционной реформы* ст. 166 Конституции предоставляет тем же субъектам, которые вообще обладают правом законодательной инициативы (см. ниже, п. 2 § 5), за исключением групп граждан.

Для *частичного изменения Конституции* необходимо, согласно ее ст. 167, чтобы проект конституционной реформы был одобрен большинством в 3/5 голосов в каждой палате Генеральных кортесов. Если согласие между палатами не достигнуто, создается паритетная комиссия из членов обеих палат, которая должна представить свой текст на голосование палатам. Если таким образом согласие 3/5 голосов в обеих палатах не достигается, но проект изменения Конституции поддержан абсолютным большинством членов верхней палаты — Сената, то нижняя палата — Конгресс депутатов — может принять его большинством в 2/3 голосов. В течение 15 дней после принятия конституционной реформы Генеральными кортесами 1/10 часть состава любой палаты может потребовать, чтобы конституционная реформа была вынесена на референдум, и такой референдум должен быть проведен.

Если же предлагается *полный пересмотр Конституции* или частичный, но затрагивающий ее вступительный раздел, под-главку 1 гл. II разд. I (об основных правах и публичных свободах) или разд. II (о Короне), то, в соответствии со ст. 168 Конституции, принцип конституционной реформы должен быть одобрен 2/3 голосов каждой палаты, после чего Генеральные кортесы немедленно распускаются. Вновь избранные палаты должны ратифицировать это решение и изучить новый конституционный текст, который должен быть одобрен 2/3 голосов в обеих палатах. По одобрении Генеральными кортесами конституционная реформа выносится на референдум.

Конституционная реформа, согласно ст. 169 Конституции, не может начинаться во время войны либо во время действия угрожаемого, исключительного или осадного положения.

§ 2. Конституционные основы правового статуса человека и гражданина

1. Общая характеристика конституционных прав и свобод

О значении, какое составители Конституции придавали правам и свободам, свидетельствует тот факт, что регулирующий эту проблематику раздел первый включает 45 статей, объединенных в пяти главах. Помещенная во вступительном разделе ч. 2 ст. 9, где определяются по существу основы конституционного строя, обязывает публичные власти улучшать условия для того, чтобы свобода и равенство индивида и групп, в которые он объединяется, были реальными и эффективными, устранять препятствия, мешающие их полной реализации или затрудняющие ее, и способствовать участию всех граждан в политической, экономической, культурной и социальной жизни.

В ч. 1 ст. 10 Конституции сформулирована общая философская концепция прав и свобод:

«Достоинство лица, его неотъемлемые и нерушимые права, свободное развитие личности, уважение к закону и к правам других суть основа политического строя и социального мира». Эта норма базируется, таким образом, на признании *естественных прав и свобод человека.* Согласно ч. 2 указанной статьи, нормы, которые относятся к основным правам и свободам, признаваемым Конституцией, толкуются в соответствии со Всеобщей декларацией прав человека и международными договорами и соглашениями по этому вопросу, ратифицированными Испанией.

Конституция провозглашает *равенство* испанцев перед законом и недопустимость дискриминации по таким основаниям, как рождение, раса, пол, религия, мнения или любое иное условие либо обстоятельство личного или же общественного характера (ст. 14).

Испанская конституция принадлежит к тем немногим Высшим законам, которые устанавливают не только права и свободы индивида и групп, но и их *обязанности.* Мы охарактеризуем права, свободы и обязанности в соответствии с той их группировкой, которая дана в Конституции, хотя она и отличается несколько от классификации, данной в Общей части настоящего Учебника.

Испания инкорпорирована в *международную систему защиты прав человека* — и в универсальную, и в региональную (европейскую). 30 апреля 1977 г. она ратифицировала оба Международных пакта о правах человека 1966 г. — Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах и Международный пакт о гражданских и политических правах. Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. была ратифицирована Испанией 10 октября 1979 г. в соответствии со ст. 64 этой Конвенции Испании сделала оговорки к ст. 5 и 6 (о праве на свободу и неприкосновенность и о праве на справедливое публичное разбирательство дела человека в разумный срок независимым и беспристрастным судом созданным на основании закона), как противоречащим испанским законам о статусе военнослужащих, и к ст. 11 Конвенции (о праве на свободу мирных собраний и свободу ассоциаций), как несовместимых со ст. 28 и 127 Конституции страны, заявив, что названные нормы будут соответственно интерпретироваться. Кроме того, 11 августа 1980 г. Испания ратифицировала Европейскую социальную хартию 1961 г., сделав оговорки к ст. 5 и 6 (о праве на объединение и о праве на заключение коллективных договоров), к ст. 31 (об ограничениях в применении положений Хартии) и к приложению к Хартии, как несовместимым со ст. 28, 37 и ч. 3 ст. 103 Конституции.

2. Испанское гражданство и режим иностранцев

Вопрос об испанском гражданстве — конституционный, он урегулирован специальной главой Конституции.

Согласно ст. 11 Конституции, испанское гражданство (1a nacionalidad espanola) приобретается, сохраняется и утрачивается в соответствии с законом. Ни одного испанца по происхождению (de origen) нельзя лишить его гражданства. Государство может заключать договоры о двойном гражданстве с иберо-американскими странами (т.е. с испано- и португалоязычными странами Латинской Америки) или с теми, которые поддерживали или поддерживают особую связь с Испанией (практически это страны, бывшие ранее испанскими колониями и расположенные вне Латинской Америки, а также Португалия, Андорра). В этих странах даже при отсутствии взаимности испанцы могут натурализоваться без утраты своего гражданства по происхождению. Термин «испанец» (espanol), как отмечалось выше, означает лицо, обладающее испанским гражданством, но не его этническую принадлежность.

Испанское гражданство регулируется в подробностях ст. 17 — 26 Гражданского кодекса о правах лиц 1954 г. в редакции Закона 1982 г. № 51.

Законодательство различает, и не только терминологически, гражданство, приобретенное в результате *рождения от* испанских граждан, т. е. на основании права крови, а также на основании права почвы от иностранцев, которые сами родились и жили на территории страны в момент рождения ребенка, равно как в результате рождения на территории Испании от неизвестных родителей. Вторым «типом» является гражданство, приобретенное *иными способами* (по рождению, но на основании права почвы, в результате натурализации и другие.).

На основании права крови испанское гражданство предоставляется детям, родившимся от отца — испанского гражданина, и детям, родившимся от матери — испанской гражданки, даже когда отец является иностранцем, если они не избирают гражданства отца. В категорию испанцев входят и лица, родившиеся в Испании от родителей-иностранцев, если эти родители сами родились на ее территории и

проживали в стране в момент рождения ребенка. К этому случаю приобретения гражданства не относятся дети иностранцев, находящихся в Испании на дипломатической службе. Как уже говорилось, в эту же категорию входят и лица, родившиеся на территории страны от неизвестных родителей. Для таких лиц Гражданский кодекс устанавливает облегченные условия для *восстановления* ими испанского гражданства в случае его утраты при добровольном приобретении гражданства другой страны: они могут восстановить испанское гражданство, обратившись с заявлением в соответствующий орган записи гражданского состояния.

Гражданство также получают лица, родившиеся на испанской территории от родителей-иностранцев, если они не подпадают под категорию испанцев по происхождению, а также лица, родившиеся вне Испании от отца и матери, которые были испанскими гражданами по происхождению.

Предоставление гражданства по *натурализации* может быть произведено при исключительных обстоятельствах решением главы государства. Для этого требуется проживание на территории страны в течение 10 лет и достижение иностранцем совершеннолетия, равно как отсутствие каких-либо ограничений. Время проживания сокращается до двух лет для граждан по рождению стран, исторически связанных с Испанией (т.е. для иберо-американских стран, а также Андорры, Филиппин, Экваториальной Гвинеи и Португалии), и до одного года для иностранцев, родившихся в стране или вступивших в брак с испанскими гражданами.

Гражданство утрачивается, если испанец, проживающий в течение трех лет за пределами страны, подаст консулу заявление о добровольном *отказе* от испанского гражданства, поскольку он приобрел иностранное гражданство. Если испанское гражданство было утрачено, то его можно восстановить, при условии, что лицо обладает гражданством иберо-американских стран или других стран, исторически связанных с Испанией, или стран, с которыми имеется соглашение о двойном гражданстве. Гражданство не теряется, если Испания находится в состоянии войны.

Лицо, если не является гражданином Испании по рождению, может *утратить* испанское гражданство по судебному решению в соответствии с законом в качестве наказания или в результате поступления на службу в вооруженные, силы или в органы безопасности иностранного государства несмотря на запрет испанского правительства.

Закон предусматривает и возможность обладания *двойным гражданством* на основании соглашений с иберо-американскими странами или другими странами, которые имеют или имели особые связи с Испанией.

Правовое положение и н о с т р а н ц е в регулируется Органическим законом о правах и свободах иностранцев в Испании 1985 г.; этот акт не только устанавливает статус иностранцев на территории страны, но также определяет порядок въезда в страну, режим государственной границы и в специальном разделе содержит достаточно подробные нормы о труде иностранцев и их проживании в стране. Иностранцами считаются лица, у которых отсутствует испанское гражданство.

Иностранцам предоставлены те же права и свободы, что и испанцам, но только указанные в первом разделе Конституции, т. е. *основные права и свободы,* при условиях, установленных данным органическим законом и законами, которыми регулируется осуществление этих прав и свобод. На иностранцев, которые связаны с Испанией в силу проживания или интереса, возлагаются вытекающие из правопорядка обязанности, обязательства и ответственность, кроме тех, которые относятся исключительно к испанцам. За исключением, предусмотренным нормой Конституции, о которой мы уже говорили и которая предоставляет выходцам из стран — членов Европейского союза избирательные права на выборах местных органов власти, иностранцы не могут обладать такими правами, как и правом доступа к публичным должностям.

Иностранцы, законно находящиеся на территории страны, имеют право свободного по ней передвижения и избрания местожительства, за исключением случаев, установленных законом и связанных, например, с обеспечением безопасности страны. Они имеют право получать образование, вступать в профсоюзы, право на забастовку в соответствии с нормами закона и пользуются другими правами и свободами. В законе специально оговаривается, что иностранцы могут заниматься преподавательской и научно-исследовательской работой. Для того, чтобы иностранец мог работать в Испании, требуется специальное разрешение от министерства труда и других органов исполнительной власти, причем в разрешении может быть оговорена определенная часть территории страны или указано определенное предприятие, где только и может работать иностранец. Некоторые категории лиц не нуждаются в таком разрешений (преподаватели, приглашенные испанскими университетами, некоторые лица руководящего персонала, аккредитованные корреспонденты иностранных газет, артисты,

приехавшие в страну на длительный срок, и другие.).

Органический закон содержит санкции за нарушение предусмотренных в нем норм, применяемые как к иностранцу, так и к его работодателям, — от высылки из страны до уголовного преследования.

В связи с вопросом об иностранцах следует также упомянуть Закон о регулировании права убежища и условий беженцев 1984 г., изданный на основании ч. 4 ст. 13 Конституции, где содержится лишь отсылочная норма. Закон признает за иностранцами право просить у Испании *убежища.* На это управомочены лица, считающиеся беженцами в соответствии с международным правом или подвергающиеся уголовному преследованию за политические деяния или за деяния, направленные на осуществление основных прав, признаваемых Испанской конституцией, равно как лица, преследуемые у себя на родине по причинам своей расовой, этнической, религиозной, социальной принадлежности или за политические воззрения и деятельность, добивающиеся признания основных прав и свобод, охраняемых испанским правопорядком. То же относится к лицам, преследуемым у себя на родине за борьбу против антидемократических систем. Убежище может быть предоставлено также иным лицам по гуманитарным соображениям.

Ни в коем случае убежище не может предоставляться лицам, в отношении которых есть основания полагать, что они совершили преступления против мира, против человечности или военные преступления, были причастны к систематическим преследованиям, пыткам, конфискациям имущества, исчезновениям лиц по мотивам расы, религии, гражданства, социальной принадлежности или политических воззрений. То же относится к лицам, виновным в деяниях, противоречащих целям и принципам Объединенных Наций или Испанской конституции, а также к совершившим тяжкие преступления, наказуемые по испанскому Уголовному кодексу и по международным конвенциям, в которых участвует Испания.

Предоставление убежища предполагает выдачу разрешения на постоянное или временное проживание, соответствующего удостоверения личности, разрешения заниматься трудовой, профессиональной или коммерческой деятельностью, а также оказание иной помощи в соответствии с международными конвенциями о беженцах, в которых участвует Испания. Им может оказываться также социальная и экономическая помощь.

3. Основные права и публичные свободы

Согласно ст. 15 Конституции, все имеют *право на жизнь и физическую и моральную целостность,* ни в коем случае не могут подвергаться пыткам, бесчеловечным или унизительным наказаниям или обращению. Смертная казнь остается отмененной, за исключением случаев, когда она может быть предусмотрена военно-уголовными законами на время войны.

В ст. 16 Конституции индивидам и сообществам гарантируется *идеологическая и религиозная свобода,* свобода отправления культов. Ограничения в проявлениях этих свобод не должны быть большими, чем необходимо для поддержания публичного порядка, охраняемого законом. Запрещается обязывать кого-либо объявлять о своих убеждениях, религии или вере. Ни одна религия не может приобретать государственный характер. Публичные власти должны лишь принимать во внимание религиозные вероисповедания испанского общества и сотрудничать с католической церковью и прочими конфессиями.

Каждое лицо имеет *право на свободу и на безопасность,* — гласит ст. 17 Конституции. Никого нельзя лишать свободы без соблюдения конституционных условий и иначе, чем в установленной законом форме. Предупредительное задержание не может длиться дольше, чем строго необходимо для осуществления действий, направленных на выяснение фактов, и во всяком случае дольше 72 часов, после чего задержанного следует отпустить на Свободу или доставить в суд. Задержанный должен быть немедленно информирован в понятной для него форме о его правах и основаниях задержания, не будучи обязан делать заявления. Ему гарантируется помощь адвоката при полицейских и судебных действиях на условиях, установленных законом. На основании предписания Конституции Органический закон об урегулировании процедуры хабеас корпус 1984 г. гарантирует лицам, которые считают свое задержание незаконным, право требовать немедленного их доставления в суд. Конституция предусмотрела также, что законом должна быть установлена максимальная продолжительность предварительного заключения.

Конституция (ст. 18) гарантирует право на *честь, личные и семейные, отношения и на собственное изображение. Жилище неприкосновенно,* и никакое вторжение или обыск невозможны без согласия

владельца или судебного решения, за исключением случаев поимки на месте преступления. Гарантируется также *тайна коммуникаций,* в частности почтовых, телеграфных и телефонных, за исключением случаев, когда на этот счет имеется судебное решение. Конституция обязала законодателя ограничить использование средств информатизации в интересах гарантирования чести, личных и семейных отношений граждан и полного осуществления их прав. Примечательно, что последняя норма касается только граждан (ciudadanos).

Испанцы, согласно ст. 19 Конституции, имеют *право свободно выбирать место проживания и передвигаться по национальной территории.* Они также вправе на установленных законом условиях свобобко *въезжать в Испанию и покидать ее.* Это право не может ограничиваться по политическим или идеологическим мотивам. В Общей части учебника (п. 1 § 1 гл. III) говорилось о том, что подобные права в некоторых других странах признаются независимо от гражданства.

В ст. 20 Конституция провозглашает признание и охрану следующих прав:

а) свободно выражать *и распространять мысли,* идеи и мнения устно, письменно или с помощью иных средств воспроизведения;

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

в) на *свободу преподавания;*

г) свободно *передавать или получать достоверную информацию* с помощью любого средства распространения. Законодатель обязан урегулировать вопросы о применении при осуществлении этих свобод оговорки совести (права журналиста на возмещение в случае, если ему пришлось оставить место работы из-за изменения средством массовой информации политической ориентации) и о *профессиональной тайне.*

Никакая предварительная цензура Конституцией не допускается. Несколькими законами урегулированы организация средств массовой информации, зависящих от государства или иной публичной единицы (например, местной власти), и парламентский контроль за ними, а также гарантируется доступ к ним значительных общественных и политических групп при уважении плюрализма общества и различных языков Испании.

Эти свободы ограничиваются лишь уважением к основным правам и обязанностям, признанным в разделе первом Конституции, предписаниями развивающих их законов и, особенно, правом на честь, личные отношения и собственное изображение, а также на охрану молодежи и детства.

Конституция (ст. 21) признает *право собираться мирно и без оружия.* Осуществление этого права не требует предварительного разрешения. В случае проведения собраний в местах движения общественного транспорта, а также в случае проведения демонстраций необходимо предварительное уведомление властей, которые могут запретить мероприятия только в том случае, если существуют обоснованные опасения нарушений общественного порядка, влекущих угрозу для людей или имущества.

В ст. 22 признается *право на объединение,* однако Конституция объявляет незаконными объединения, которые преследуют преступные цели или используют преступные средства. Законные объединения должны регистрироваться с целью придания им гласности. Роспуск объединений или приостановление их деятельности могут иметь место лишь по мотивированному решению суда. Запрещены тайные и военизированные объединения.

Граждане имеют *право участвовать в публичных делах* непосредственно или через представителей, свободно избранных на периодических выборах всеобщим голосованием (ст. 23). На условиях равенства они также имеют доступ к публичным должностям при соответствии требованиям, установленным в законах.

За всеми лицами (следовательно, и юридическими) ст. 24 Конституции признает *право получать эффективную защиту у судей и трибуналов* при осуществлении своих прав и законных интересов, причем состояние незащищенности не может возникать ни в коем случае. Кроме того, все имеют право на предусмотренного законом обычного судью (иному судье дело, следовательно, передаваться не должно), на защиту и помощь адвоката, на информацию о выдвинутых против них обвинениях, на публичный процесс без необоснованных задержек и со всеми гарантиями, на использование необходимых для своей защиты средств доказывания, на отказ от показаний против себя, на непризнание себя виновным, на презумпцию невиновности. В установленных законом случаях в силу родственных отношений или профессиональной тайны лицо не обязано давать показания относительно деяний, предполагаемых преступными.

В соответствии со ст. 25 Конституции *никто не может быть осужден или наказан за действия или*

бездействие, которые в момент совершения по действовавшему тогда законодательству не являлись преступлением (delito), проступком (falta) или административным правонарушением (infraccion administrativa). Наказания, связанные с лишением свободы, и меры безопасности должны ориентироваться на перевоспитание и социальную реабилитацию и не могут включать принудительные работы. Осужденный к тюремному заключению пользуется при его отбывании конституционными основными правами, кроме тех, которые выраженным образом ограничены содержанием приговора, смыслом наказания и пенитенциарным законом. Он имеет право на оплачиваемый труд и блага социального страхования, так же как на доступ к культуре и целостное развитие своей личности.

Гражданская администрация не может назначать взысканий, которые прямо или дополнительно предполагают лишение свободы.

В сфере гражданской администрации и профессиональных организаций ст. 26 Конституции *запретила трибуналы чести.*

Конституция (ст. 27) признает за всеми право *на образование,* а *также свободу обучения.* Цель образования — полное развитие человеческой личности в уважении к демократическим принципам общежития и основным правам и свободам. Это положение весьма важно с учетом того, что Испания прошла относительно длительный период тоталитарной фашистской диктатуры. Конституция обязывает публичные власти гарантировать право *родителей давать своим детям религиозное и моральное воспитание в соответствии со своими убеждениями.*

Основное образование, согласно Конституции, обязательно и бесплатно. Публичные власти гарантируют право всех на образование посредством общего программирования обучения при эффективном участии всех заинтересованных факторов и создания учебных заведений. Свобода создавать учебные заведения признается за физическими и юридическими лицами в рамках уважения конституционных принципов. При установленных законом условиях *преподаватели, родители и в соответствующих случаях учащиеся участвуют в контроле и управлении всеми учебными заведениями,* созданными администрацией на базе публичных фондов. Публичные власти инспектируют и утверждают систему образования, чтобы обеспечить исполнение законов. Они оказывают содействие учебным заведениям, которые отвечают требованиям законов. Признается автпонолшя *университетов* на установленных законом условиях.

Все имеют право *свободно создавать профессиональные союзы* (ст. 28). В то же время Конституция разрешает законодателю ограничивать или исключить это право для Вооруженных сил или учреждений и прочих формирований, опирающихся на военную дисциплину, и регулировать осуществление этого права публичными должностными лицами. Профсоюзная свобода включает право основывать профсоюзы и вступать в них по своему выбору, а также право профсоюзов создавать конфедерации и основывать международные профсоюзные организации или вступать в них. Никто не может быть обязан вступить в профсоюз.

Признается *право работников на забастовку* для защиты своих интересов. Законодатель обязывается при этом установить точные гарантии для обеспечения функционирования существенных для сообщества служб.

Наконец, согласно ст. 29 Конституции, все испанцы имеют право на индивидуальные или коллективные *петиции, о* чем также упоминалось в Общей части учебника (п. 6 § 4 гл. III). Петиции подаются в письменном виде в форме и с последствиями, которые определяются законом. Согласно Закону о регулировании права петиции 1960 г., петиции могут направляться обширному кругу должностных лиц — Королю, Генеральным кортесам, Председателю Правительства, министрам, в постоянные парламентские комиссии, губернаторам, органам власти провинций, межостровным органам власти и в местные органы власти как в Испании, так и за границей в ее консульские представительства. Правом подачи обладает значительный круг субъектов — граждане Испании и юридические лица. Лица, принадлежащие к Вооруженным силам или учреждениям, а также к формированиям, опирающимся на военную дисциплину, могут осуществлять это право только индивидуально и согласно положениям относящегося к ним законодательства. Петиции должны представляться только в письменном виде с указанием фамилии петиционера и его адреса. В срочном случае петиции могут передаваться по телеграфу. Петиции, поданные главе государства, передаются на рассмотрение его кабинета, а направленные в Генеральные кортесы — на благоусмотрение соответствующей постоянной комиссии. Петиции на имя министра рассматриваются этим должностным лицом, а направленные в другие органы — соответственно этими органами.

4. Права и обязанности граждан

По идее, в соответствующей подглавке Конституции должны бы быть сконцентрированы все права и обязанности, связанные с испанским гражданством. Однако некоторые из них мы уже рассмотрели. В то же время ряд прав и обязанностей распространяется не только на граждан, но вообще на всех жителей страны.

Испанцы имеют право *и обязаны защищать Испанию,* — гласит ст. 30 Конституции. Воинские обязанности испанцев определяются законом, который регулирует необходимые гарантии, институт возражения совести, упоминавшийся в Общей части учебника (п. 9 § 1 гл. III), а также другие основания освобождения от обязательной военной службы и возможность ее замены социальными повинностями. Он может установить гражданскую службу для достижения целей, представляющих общий интерес. Законом могут регулироваться повинности граждан в случаях серьезной опасности, катастрофы или общественного бедствия (например, Органический закон об угрожаемом, исключительном и осадном положениях 1981 г.).

Все *обязаны участвовать в покрытии публичных расходов* сообразно своим экономическим возможностям посредством справедливого налогообложения, которое основано на принципах равенства и прогрессивности, но никогда не приобретает конфискационного характера, — указано в ст. 31 Конституции. Публичные расходы производятся путем сбалансированного ассигнования публичных ресурсов, их программирование и использование должны отвечать критериям эффективности и экономности. Личные или имущественные повинности публичного характера могут устанавливаться только в соответствии с законом. Нетрудно видеть и по формулировке статьи («все обязаны»), и по ее содержанию, что субъектами изложенных в ней обязанностей являются не только испанцы, но вообще все лица, находящиеся на территории страны (кроме, конечно, пользующихся иммунитетом).

Согласно ст. 32 Конституции, мужчина и женщина могут заключать брак *при полном юридическом равенстве.* Это тоже относится отнюдь не только к испанцам.

Признается право *на частную собственность и ее наследование* (ст. 33). Содержание социальной функции этих прав должно быть определено законами. Никто не может быть лишен своего имущества и прав иначе, как по причине публичной пользы или общественного интереса, при соответствующем возмещении и согласно положениям законов. Очевидно, что и данные права признаются не только за гражданами Испании.

В ст. 34 Конституции признается право *на учреждение фондов* в целях, представляющих общий интерес. Здесь также не видно ограничения по признаку гражданства.

Примечательна ст. 35 Конституции, согласно которой все испанцы *обязаны трудиться* и имеют *право на труд, на свободный выбор профессии или занятия, на продвижение посредством труда и на вознаграждение,* достаточное для удовлетворения потребностей своих и своей семьи при недопущении дискриминации по признаку пола. Статус работников должен регулироваться законом*, каким является Закон о статусе работников 1980 г., который, в частности, установил 40-часовую рабочую неделю и 30-дневный минимальный отпуск.

* Trabajadores часто переводится как «трудящиеся», но русский эквивалент имеет более широкое значение, так как охватывает не только лиц, работающих по найму. Estatuto может переводиться и как «статут» или «устав», и как «статус». В нашей литературе (к сожалению, и в Общей части учебника) характерно употребление перевода данного закона в первом значении. Статут — это нормативный акт, а статус — положение, состояние, в частности правовое. Поэтому в названии указанного закона на русском языке правильнее употреблять «статус» (можно, кстати, и «положение»).

Статья 37 Конституции обязывает законодателя урегулировать *право на коллективные трудовые переговоры,* между представителями работников и предпринимателей, а также обязывающую силу соглашений. Соответствующее регулирование содержится в упомянутом Законе о статусе работников. В этой же статье Конституции признается право работников и предпринимателей принимать меры *коллективного конфликта,* т. е. проводить забастовки и локауты. Законодательное регулирование этих отношений не должно наносить ущерб ограничениям, которые могут устанавливаться, включая точные гарантии для обеспечения функционирования служб, имеющих существенное значение для сообщества. В настоящее время эти отношения регулируются изданным еще до принятия Конституции Королевским декретом- законом о регулировании права на забастовку и коллективных трудовых конфликтов 1977 г.

Наконец, в ст. 38 Конституции признается *свобода предпринимательства* в рамках рыночной экономики. Публичные власти гарантируют и охраняют осуществление этой свободы, защищают производительность в соответствии с требованиями общей экономики и в соответствующих случаях

планирования.

5. Конституционно-правовые гарантии прав и свобод

В данном случае речь идет не об общих социальных гарантиях, которые содержатся в Конституции и рассматриваются в следующем параграфе, а о гарантиях индивидуальных, позволяющих лицу защищать свое конституционное право или свободу.

Такими гарантиями являются:

право на обращение к публичным властям, прежде всего к публичной администрации;

право на обращение в суд,

право на обращение в Конституционный трибунал,

право на обращение к Защитнику народа,

право на обращение в Европейскую комиссию по правам человека.

Особенность провозглашенных в Конституции прав и свобод состоит в том, что они разделены на две большие группы; каждая группа обладает своими специфическими особенностями защиты. Согласно ст. 53 Конституции, права и свободы, признанные в гл. II разд. I (см. выше, п. 3 и 4 настоящего параграфа), связывают все публичные власти. Осуществление этих прав и свобод может регулироваться только *законом,* который должен соблюдать их существенное содержание. Каждый гражданин вправе требовать охраны свобод и прав, признанных ст. 14 (равноправие) и подглавкой первой (см. п. 3 настоящего параграфа), перед, обычными трибуналами по первоочередной и суммарной (упрощенной) процедуре, а в соответствующих случаях — посредством ходатайства о защите (recurso de amparo) перед Конституционным трибуналом. Что же касается признания, соблюдения и охраны принципов, признанных в гл. III (см. п. 1 § 3 настоящей главы), то они должны обеспечиваться позитивным законодательством, судебной практикой и деятельностью публичных властей. Они могут быть защищены трибуналами общей юрисдикции только в соответствии с положениями законов, их развивающих, а не непосредственно на основе Конституции.

Наряду с этим следует указать и на специальные законодательные гарантии конституционных прав и свобод, а также законодательные гарантии от произвола в чрезвычайных ситуациях. Они установлены Законом о юридической охране основных прав лица 1978 г. и Органическим законом об угрожаемом, исключительном и осадном положениях 1981 г.

Эти положения опираются на ст. 55 Конституции, согласно которой такие конституционные права, как право на свободу и безопасность, неприкосновенность жилища, тайна коммуникаций, право на выбор местожительства и свободное передвижение по национальной территории, на въезд в страну и выезд из нее, свобода выражения и распространения мыслей, передачи и получения информации, запрещение ареста без суда печатных материалов, звукозаписей и т. п., право собраний, право на забастовки и право на коллективные меры трудового конфликта, могут быть приостановлены при объявлении исключительного или осадного положения при предусмотренных Конституцией условиях. Это не распространяется на гарантии при задержании в случае объявления исключительного положения (приостановление этих гарантий может иметь место, следовательно, только при осадном положении).

В случаях же, когда речь идет о действиях вооруженных банд или террористических элементов, в соответствии с особым органическим законом в индивидуальном порядке под судебным и парламентским контролем могут быть приостановлены для определенных лиц такие конституционные права, как право на освобождение по истечении сроков задержания, на неприкосновенность жилища и тайну коммуникаций. Однако неоправданное или злонамеренное использование предусмотренных данным органическим законом полномочий властей влечет уголовную ответственность за нарушение признаваемых законами прав и свобод. Эти конституционные положения конкретизированы Органическим законом о реформе Уголовного кодекса, принятым в 1988 г.

§ 3. Конституционные основы общественного строя

1. Конституционное регулирование экономических, социальных и духовно-культурных отношений

Соответствующие нормы в основном содержатся в разд. VII «Экономика и финансы» и гл. III «Руководящие принципы социальной и экономической политики» раздела первого Конституции.

В соответствии со ст. 128 Конституции *все богатство страны в* его различных формах, каков бы ни был его правовой статус, *подчинено общим интересам.* Признается публичная инициатива в хозяйственной деятельности. Закон может резервировать за публичным сектором существенно важные ресурсы или службы, особенно монопольные, а также предусмотреть вмешательство в дела предприятий, когда этого требует общий интерес.

Закон должен установить формы *участия заинтересованных субъектов в социальном страховании и в деятельности публичных органов,* функции которых непосредственно затрагивают качество жизни или общее благосостояние. На публичные власти возложена обязанность эффективно содействовать различным формам участия в предприятиях и поощрять путем соответствующего законодательства кооперативные общества. На публичные власти также возложена задача устанавливать средства, с помощью которых работникам облегчался бы доступ к собственности на средства производства (ст. 129).

Конституция (ст. 130) обязывает публичные власти содействовать модернизации и развитию всех отраслей экономики, особенно земледелия, животноводства, рыболовства и ремесла, в целях *выравнивания уровня жизни* всех испанцев. В этих же целях следует предоставлять льготы горным зонам.

Согласно ст. 131 Конституции, государство может посредством закона *планировать* общую хозяйственную деятельность для удовлетворения коллективных нужд, выравнивания и гармонизации регионального и отраслевого развития, стимулирования роста доходов и богатства и их более справедливого распределения. Проекты планов разрабатываются Правительством с учетом предложений, которые представляются автономными сообществами, при помощи и сотрудничестве профсоюзов и других профессиональных, предпринимательских и экономических организаций. С этой целью создается совет, состав и функции которого должны регулироваться законом.

Конституция предусматривает (ст. 132) необходимость законодательного урегулирования правового режима *благ публичного и коммунального значения,* предусматривающего их неотчуждаемость, неотъемлемость, неподверженность никакому эмбарго и неизменность целевого назначения. Таков, например, Закон о лесах, находящихся в совместном пользовании соседей, 1980 г. Благами публично-государственного значения являются те, которые указаны законом, и в любом случае зона суши, прилегающая к побережью, пляжи, территориальное море, природные ресурсы экономической зоны* и континентального шельфа. Законом регулируются государственное наследие, национальное наследие, управление ими, их защита и сохранение.

* Экономическая зона — прилегающий к территориальным водам морской район шириной до 200 миль, отсчитываемых от тех же исходных линий, что и территориальное море. Прибрежному государству принадлежат суверенные права на живые и минеральные ресурсы зоны и ряд других прав.

Как гласит ст. 133 Конституции, первоначальное право устанавливать *налоги* принадлежит исключительно государству и осуществляется путем издания законов. Автономные сообщества и местные корпорации могут устанавливать и взимать налоги в соответствии с Конституцией и законами. То же относится к праву публичных администраций принимать на себя финансовые обязательства и производить расходы.

Только закон может уполномочить Правительство выпустить публичный *заем* или получить кредит (ст. 135). Кредиты для обеспечения выплаты процентов и капитал от государственного публичного займа могут использоваться для государственных бюджетных расходов и не могут подвергаться поправкам или изменениям, пока отвечают условиям закона об эмиссии.

Что касается руководящих принципов социально-экономической политики, то здесь Конституция (ст. 39) прежде всего обязывает публичные власти обеспечить социальную, экономическую и юридическую *охрану семьи,* целостную *охрану детей,* которые равны перед законом независимо от происхождения (в браке или вне его), *и матерей,* каким бы ни было их гражданское состояние. Законодатель же обязывается урегулировать возможность установления отцовства (это сделано Законом об изменении Гражданского кодекса в вопросах рождения, родительской власти и экономического режима брака 1981 г.). Родители обязаны оказывать всяческую поддержку своим детям, рожденным в браке и вне его, в период несовершеннолетия и в прочих случаях, установленных законом. Детям гарантируется охрана, предусмотренная международными соглашениями об их правах.

На публичные власти ст. 40 Конституции возлагает обязанность создавать все более благоприятные условия для социального и экономического прогресса и для более *справедливого распределения*

региональных и личных доходов в рамках политики экономической стабильности. Особо должна проводиться политика, ориентированная на полную занятость. Надо признать, что пока что до решения этой задачи еще далеко. В то же время следует обратить особое внимание на конституционную оговорку о том, что меры в интересах более справедливого распределения доходов не должны подрывать экономическую стабильность. Эту оговорку можно считать антипопулистской.

Кроме того, публичные власти должны проводить политику, обеспечивающую *профессиональную подготовку и переподготовку,* следить за *безопасностью и гигиеной труда* и гарантировать необходимый *отдых* путем ограничения рабочего дня, предоставления периодического оплачиваемого отпуска и развития учреждений для отдыха.

В соответствии со ст. 41 Конституции публичные власти должны поддерживать публичное *социальное страхование* для всех граждан, гарантирующее достаточную помощь и *социальные услуги* в случае необходимости, особенно при безработице. Страхование, обеспечивающее дополнительную помощь и услуги, — добровольное.

Конституция (ст. 42) обязывает государство особо следить за соблюдением экономических и социальных прав испанских работников за *границей* и ориентировать свою политику на их возвращение.

В ст. 43 признается *право на охрану здоровья.* Публичные власти должны организовывать и поддерживать публичное здравоохранение с помощью профилактических средств и необходимых служб и услуг. Индивидуальные права и обязанности в этой области регулируются законом. На публичные власти возложена обязанность развивать санитарное просвещение, физическое воспитание и спорт, а также обеспечивать надлежащую организацию досуга.

Публичные власти должны развивать и поддерживать возможности *доступа к культуре,* на что все имеют право. В общих интересах публичные власти должны развивать *науку,* научные и технические исследования (ст. 44).

Статья 45 провозглашает право всех пользоваться *окружающей средой* для развития своей личности, равно как и обязанность беречь эту среду. Публичные власти должны следить за рациональным использованием природных ресурсов с целью охраны и улучшения качества жизни, защиты и восстановления окружающей среды, опираясь на необходимую коллективную солидарность. Те же, кто нарушает предыдущее положение, подлежат уголовной или административной ответственности и обязаны возместить причиненный вред.

Публичные власти должны гарантировать сохранение и содействовать обогащению исторического, культурного и художественного *наследия* народов Испании, каким бы ни был правовой режим составляющих его благ. Отсюда вытекает возможность определенных ограничений прав собственников этих благ. Покушения на это наследие караются уголовным законом (ст. 46).

Все испанцы, согласно ст. 47 Конституции, имеют право пользоваться достойным и подходящим *жилищем.* Публичные власти должны этому содействовать и устанавливать для этого соответствующие нормы, регулирующие использование земли в общих интересах, чтобы воспрепятствовать спекуляции ею. Сообщество должно участвовать в прибылях от градостроительных сделок, совершаемых публичными единицами (т.е. городами, муниципиями и т. п.).

На публичные власти Конституция возлагает обязанность содействовать условиям для свободного и действенного *участия молодежи* в политическом, социальном, экономическом и культурном развитии (ст. 48).

Публичные власти должны проводить политику предупреждения *инвалидности,* лечения, реабилитации и интеграции инвалидов и тех, кто оказывает необходимую им специализированную помощь, и особо охранять их, чтобы могли пользоваться правами, предоставляемыми всем гражданам (ст. 49).

Посредством соответствующих и периодически индексируемых *пенсий* публичные власти гарантируют гражданам экономически достойное существование в «третьем возрасте», т. е. в старости (ст. 50). Кроме того, независимо от семейных обязательств, публичные власти должны повышать благосостояние таких граждан посредством системы социальных служб, которые занимаются специфическими проблемами их здоровья, жилищ, культуры и досуга.

Наконец, на публичные власти возлагается *защита потребителей и пользователей,* охрана путем эффективных процедур их безопасности, здоровья и законных экономических интересов (ст. 51). Публичные власти должны содействовать распространению информации и образования потребителей и пользователей, побуждать их к созданию своих организаций и заслушивать их по поднимаемым ими

вопросам в установленные законом сроки.

2. Конституционные основы политической системы

Характеристика испанского г о с у д а р с т в а уже частично была дана выше, а организация и порядок деятельности его, равно как и местного самоуправления, рассматриваются в последующих параграфах.

Отметим лишь, что, согласно ст. 8 Конституции, *Вооруженные силы,* состоящие из сухопутных войск, военно-морского флота и военно-воздушных сил, имеют своей задачей гарантировать суверенитет и независимость Испании, защищать ее территориальную целостность и конституционный строй.

В соответствии с ч. 1 и 2 ст. 9 Конституции *граждане и публичные власти подчинены. Конституции и остальной части правопорядка.* Публичные власти должны улучшать условия для того, чтобы свобода и равенство индивидов и групп, в которые те объединяются, были реальными и эффективными. На публичные власти возлагается также задача устранять препятствия или затруднения, мешающие полному участию всех граждан в политической, экономической, культурной и социальной жизни.

Обратимся теперь к политическим п а р т и я м . Согласно ст. 6 Конституции, политические партии выражают политический плюрализм, конкурируют при формировании и выражении воли народа и служат основным инструментом политического участия. Их создание и осуществление их деятельности свободны в пределах уважения к Конституции и закону. Их внутренняя структура и деятельность должны быть демократическими.

Основным актом, регулирующим правовой статус политических партий, является Закон о политических партиях 1978 г., согласно которому партии *создаются свободно* в соответствии с правом на ассоциацию. Они должны быть зарегистрированы в министерстве внутренних дел; нормы их устава и их деятельность не должны вступать в противоречие с положениями Уголовного кодекса, а сами партии должны строиться и действовать на основе демократических принципов. Под демократическими принципами названный Закон разумеет то немаловажное обстоятельство, что все члены партии имеют право избирать и быть. избранными в ее органы, иметь информацию об экономическом положении партии; руководящие органы партии должны избираться тайным и свободным голосованием. В качестве «зеркальной» запретительной меры установлено, что нарушение Уголовного кодекса и несоответствие организации партии демократическим принципам ведет к ее роспуску. Приостановление деятельности и роспуск партии производятся соответствующим судебным органом после проведения необходимой юридической процедуры.

Государственная администрация *финансирует* деятельность политических партий в соответствии со следующими принципами:

каждая партия получает установленную сумму за каждый мандат, которым она располагает в каждой из обеих палат парламента, и за каждый голос, полученный за каждый ее список кандидатов (кандидата) на выборах в каждую из палат;

в генеральном бюджете государства устанавливаются общая сумма, предназначенная для этих целей, а также критерии для ее распределения;

порядок распределения сумм между партиями, образовавшими на выборах федерации или коалиции, определяется в регла-ментарном порядке (т. е. Правительство издает специальное положение об этом).

Подробнее данный вопрос урегулирован Органическим законом о финансировании политических партий 1987 г. В нем предусмотрено, что финансовые средства партий формируются из публичных и частных источников.

Публичными источниками служат публичные субвенции на избирательные расходы, государственные субвенции парламентским группам палат Генеральных кортесов и субвенции парламентским группам законодательных собраний автономных сообществ, а также ежегодные нецелевые государственные субвенции за счет генерального бюджета государства для покрытия расходов партий на их нормальную деятельность. Последние распределяются на 1/3 в пропорции к числу мандатов, полученных каждой партией на последних выборах в Конгресс депутатов, а на 2/3 в пропорции к числу голосов, полученных партией на этих выборах (избирательные округа, где партия получила менее 3 % действительных голосов, из подсчета исключаются).

Частными источниками служат взносы и пожертвования членов партии, результаты соответствующей деятельности партии, доходы от ее имущества, внешние пожертвования, кредиты,

наследства и завещательные отказы и вообще любое передаваемое ей имущество в денежной или натуральной форме. Пожертвования юридических лиц должны совершаться их компетентными органами в установленном порядке. Не допускаются анонимные пожертвования на сумму свыше 5 % от бюджетной субвенции данной партии, а также пожертвования от публичных предприятий и тех частных предприятий, которые связаны контрактами с публичной администрацией. Ни в какой форме не допускается финансирование политических партий иностранными правительствами и публичными организациями, за исключением субвенций на функционирование, установленных Европейским парламентом. Правда, политические партии могут получать дары от иностранных граждан при соблюдении некоторых условий, указанных в законе. Денежные переводы в обязательном порядке должны быть проведены через банк. Нарушения правил о дарении влекут санкцию в виде штрафа в двойном размере незаконного дарения. Органическим законом установлен ежегодный верхний предел пожертвований.

Партии обязаны вести бухгалтерский учет, позволяющий в любое время ознакомиться с их финансовым положением. Органическим законом урегулированы принципы этого учета. Они должны сами контролировать соблюдение законоположений о финансировании и регулярно представлять отчеты об использовании полученных публичных средств Счетному трибуналу, который вправе проверять всю их финансово-экономическую деятельность.

В настоящее время на политической арене в стране действуют более 200 партий. Наиболее влиятельными являются:

Народная партия, стоящая на консервативно-либеральных и христианско-демократических позициях. Основана в 1976 г. и до января 1989 г. именовалась Народным альянсом. В том же году присоединила к себе Христианско-демократическую партию и Либеральную партию, занимает правоцентристское место в политическом спектре. В период правления этой партии осуществлялся переход к демократическому строю. Вновь пришла к власти в результате выборов весной 1996 г.;

Испанская *социалистическая рабочая партия,* основанная в 1879 г., придерживается социал-демократических взглядов. В период франкизма находилась в подполье. После установления демократического режима в течение почти полутора десятилетий руководила страной;

Демократический и социальный центр — реформистская демократическая партия, образованная в 1982 г.

Коммунистическое движение, пользовавшееся определенным влиянием во времена франкизма, несмотря на нахождение в подполье (а возможно, и благодаря этому), в настоящее время разобщено и включает маловлиятельные группировки — Коммунистическую партию Испании, основанную в 1922 г. и придерживающуюся так называемого еврокоммунистического направления (в 1986 г. к ней присоединилась Коммунистическая рабочая партия Испании, а в 1989 г. — Коммунистическая партия народов Испании), Марксистско-ленинскую коммунистическую партию, образованную в 1981 г.

Правый фланг в испанском партийном спектре занимают *Национальный фронт,* образованный в 1986 г., и *Испанская хунта интеграции,* действующая с 1984 г. Между крайне правыми партиями заключено соглашение о сотрудничестве.

Кроме того, на национальном уровне действуют *Женская партия Испании,* основанная в 1979 г., и *«Зеленые»,* организовавшиеся в 1987 г. Эта партия выступает против распространения ядерной энергии, за сокращение Вооруженных сил.

На региональном уровне существует значительное число политических партий. Больше всего их в Каталонии и Стране басков, В Каталонии, например, действуют *Каталонские националисты,* образовавшие свою организацию в 1974 г., центристская *Демократическая конвергенция Каталонии,* основанная в 1989 г., *Демократический союз Каталонии,* созданный в 1992 г.; в Стране басков — партия Баскская *солидарность,* образованная в 1987 г. и включающая 15 тыс. членов, *Националистическая партия басков,* основанная в 1985 г. и ставящая целью расширение автономии мирными действиями (имеет 35 тыс. членов). С 1979 г. в Наварре действует *Социал-христианская* партия.

Согласно ст. 7 Конституции, профсоюзы работников и союзы предпринимателей содействуют защите и продвижению экономических и социальных интересов своих членов. Их создание и осуществление ими своей деятельности также свободны в рамках уважения к Конституции и закону. Их внутренняя структура и деятельность должны быть демократическими. Мы уже упоминали конституционные положения, связанные с деятельностью этих организаций (ст. 37 Конституции). Следует указать также на помещенную в гл. III Конституции ст. 52, согласно которой закон должен

урегулировать статус профессиональных организаций, содействующих защите экономических интересов своих членов. От них также требуется демократический характер внутренней структуры и деятельности.

На национальном уровне действуют несколько профсоюзных и предпринимательских организаций. Из числа первых наиболее значительны: *Национальная конфедерация труда,* основанная в 1979 г. и объединяющая 50 тыс. членов, и *Всеобщий рабочий союз,* действующий с 1888 г.; в 1992 г. он насчитывал 720690 членов, в его состав входило 15 профсоюзных федераций. Наиболее мощным предпринимательским союзом является *Испанская федерация предпринимательских организаций,* основанная в 1977 г. и объединяющая 165 организаций. К более мелким организациям относятся имеющие публичные функции Международная торговая палата, Высший совет государственных. торговых и промышленных палат и палат мореплавания;

Торговая, промышленная и навигационная палата Бильбао, а также палаты с таким же названием в Севилье, Валенсии и Барселоне.

Конституция в ст. 36 предусмотрела необходимость законодательного урегулирования особенностей правового положения *профессиональных корпораций* и работы по соответствующим профессиям. Речь идет о таких профессиях, как врачи, фармацевты, адвокаты и т.п. Конституция требует, чтобы внутренняя организация и деятельность корпораций были демократическими.

§ 4. Выборы и референдум

1. Избирательные права

Выборы в Испании регулируются Конституцией и Органическим законом об общем избирательном режиме 1985 г. с последующими изменениями. Он представляет собой по существу избирательный кодекс, включающий общие положения, относящиеся ко всем выборам, и специальные положения, регулирующие выборы членов отдельных представительных органов и отдельных должностных лиц, а также содержит нормы об избирательных органах, об избирательной пропаганде, о способах голосования (в частности, по почте), о самом голосовании, об избирательных спорах, о финансировании выборов, об избирательных деликтах и наказаниях за них. Впрочем, для региональных автономных сообществ его положения действуют только как основа для их собственного законодательного регулирования.

В соответствии с ч. 5 ст. 68 Конституции избирателями и избираемыми являются все политически полноправные испанцы.

По упомянутому органическому закону *активное избирательное право,* или право голоса, предоставляется совершеннолетним испанцам (т. е. достигшим, согласно ст. 12 Конституции, 18 лет), если они не лишены этого права. Для его осуществления необходимо внесение в действующий список избирателей. Как отмечалось, правами на политическое участие пользуются только испанские граждане, однако в ч. 2 ст. 13 Конституции предусмотрена возможность предоставления договором или законом при учете взаимности активного и пассивного избирательного права иностранным гражданам на муниципальных выборах. Им пользуются, в частности, проживающие в Испании граждане других стран — членов Европейского союза. Права голоса лишаются:

лица, осужденные окончательным приговором к основному или дополнительному наказанию в виде лишения права голоса на установленное время;

лица, объявленные окончательным решением суда недееспособными, при условии, что суд распространил недееспособность на право голоса;

лица, помещенные по решению суда в психиатрическое лечебное учреждение, на период нахождения там при условии, что судья установил недееспособность в отношении права голоса.

Право голоса осуществляется лично на избирательном участке, где избиратель внесен в список, и в соответствующем избирательном бюро без ущерба для законоположений о голосовании по почте или через представителя. Запрещается обязывать или принуждать к голосованию или раскрывать его.

Пассивное избирательное право принадлежит совершеннолетним испанцам, обладающим правом голоса, а на муниципальных выборах на основе закона или договора также иностранцам.

Органический закон содержит довольно обширный перечень лиц, не обладающих пассивным избирательным правом. К ним относятся:

члены королевской семьи;

председатели Конституционного трибунала, Верховного трибунала, Государственного совета, Счетного трибунала и совета, создаваемого для разработки планов;

магистраты Конституционного трибунала, гласные Генерального совета судебной власти, постоянные советники Государственного совета и советники Счетного трибунала;

Защитник народа и его помощники;

Генеральный прокурор государства;

подсекретари, генеральные секретари, генеральные директора департаментов министерств и приравненные к ним, в частности, директора департаментов кабинета присутствия Правительства и директора кабинетов министров и государственных секретарей;

главы постоянных представительств в иностранных государствах и при международных организациях;

действующие магистраты, судьи и прокуроры;

действующие профессиональные и дополнительные военнослужащие и лица, состоящие в формированиях и учреждениях безопасности и полиции;

председатели, гласные и секретари избирательных хунт (советов);

делегаты Правительства в автономных сообществах, гражданские губернаторы и вице-губернаторы и подобные чиновники с определенной территориальной компетенцией;

генеральный директор государственного радио и телевидения и директора обществ этой публичной корпорации;

президенты, директора и приравненные к ним должностные лица автономных государственных учреждений общенационального значения, а также делегаты Правительства в них;

президенты и генеральные директора органов, управляющих делами социального страхования;

директор Бюро списка избирателей;

управляющий Банком Испании, его заместитель, президенты и директора Института официального кредита и прочих официальных кредитных учреждений;

председатель, советники и генеральный секретарь Генерального совета ядерной безопасности.

Таким образом, все сколько-нибудь значимые должностные лица исполнительной и судебной власти не могут избираться.

Кроме того, не подлежат избранию лица, осужденные окончательным приговором суда к лишению свободы, в течение срока наказания. Лица, осужденные за мятеж, а также члены террористических организаций, осужденные за преступления против жизни, физической целостности или свободы людей, не могут избираться уже до того, как приговор станет окончательным.

В течение срока своего мандата не подлежат избранию в избирательных округах, территория которых полностью или частично им подведомственна:

высшие должностные лица министерств в определенных территориальных единицах;

президенты, директора и приравненные к ним должностные лица автономных учреждений с ограниченной территориальной компетенцией, а также делегаты Правительства в них;

территориальные делегаты государственного радио и телевидения и директора учреждений радио и телевидения автономных сообществ;

президенты и директора периферийных органов, управляющих делами социального страхования;

генеральные секретари делегаций Правительства в ведомствах гражданских губернаторов;

провинциальные делегаты Бюро списка избирателей.

Магистраты, судьи и прокуроры, лица, состоящие в Вооруженных силах, формированиях и учреждениях безопасности и полиции, если хотят баллотироваться на выборах, должны просить Административного разрешения. Все они, кроме военнослужащих, могут в случае избрания резервировать свою должность на срок мандата.

Реализация пассивного избирательного права во многом зависит от финансирования избирательной кампании кандидатов, которая осуществляется политическими партиями.

Как и в Великобритании, вся ответственность за финансовую организацию избирательных кампаний возлагается на избирательного агента; каждый список кандидатов должен содержать указание о таком агенте и об агенте в провинции, т. е. на более высоком уровне. Кроме того, на национальном уровне действуют генеральные агенты политических партий, представивших списки кандидатов более чем в одной провинции. Эти агенты должны сообщать центральной и провинциальным избирательным хунтам сведения о своих избирательных фондах. Отчеты должны быть централизованы и содержать все сведения о доходах и расходах в избирательной кампании, и избирательные агенты несут

ответственность за полученные и израсходованные суммы. Пожертвователи должны указывать свое имя, местожительство, номер своего личного удостоверения.

Избирательные расходы политических партий, их объединений и группировок устанавливаются законом (в 1989 г. уровень расходов был определен в 4000 млн. песет). Возмещаются расходы, произведенные между днем объявления о выборах и днем голосования и связанные с изготовлением избирательных конвертов и бюллетеней, проведением пропагандистских мероприятий в любой форме, какими бы средствами они ни были оплачены, по найму помещений, оплате непостоянного персонала политических партий, участвующих в избирательной кампании, транспортные расходы и расходы по перемещению кандидатов и партийного аппарата; почтовые расходы и некоторые другие. В то же время никакая политическая партия, федерация или группировка не могут превышать потолка избирательных расходов.

Установлены также пределы возмещения избирательных расходов на избирательную кампанию — 1,5 млн. песет за каждое место, полученное в Конгрессе депутатов и в Сенате, и 60 песет за каждый голос, полученный каждым списком, который по меньшей мере завоевал один депутатский мандат, 20 песет за каждый голос, полученный списком, проведший хотя бы одного члена в Сенат. Контроль за избирательными доходами и расходами возложен на Счетный трибунал, в который участвующие в выборах политические партии, их объединения должны представлять соответствующие документы. Трибунал публично высказывается о законности избирательных счетов.

Для пожертвователей установлены ограничения. Анонимные дары не могут превышать 5 % от размера государственного финансирования политических партий. Дары от одного физического или юридического лица не могут превышать 10 млн. песет в год.

2. Система парламентских выборов

Депутатами и сенаторами не могут быть лица, выполняющие функции, порученные и оплачиваемые иностранными государствами. В Конгресс депутатов не могут избираться председатели и члены правительственных советов автономных сообществ, а также должностные лица, которые в силу устава или закона должны быть избраны в соответствующие законодательные собрания. Никто не может одновременно баллотироваться в обе палаты Генеральных кортесов.

Избирательные права осуществляются также испанцами, находящимися вне национальной территории (ч. 5 ст. 68 Конституции).

Избирательными округами по выборам депутатов и сенаторов служат провинции, а также города Сеута и Мелилья. Для выборов сенаторов из этого правила есть исключения, о которых скажем ниже.

Выборы в Конгресс депутатов. Как указано в ст. 68 Конституции, в состав Конгресса входят не менее 300 и не более 400 депутатов, избираемых всеобщими, свободными, равными, прямыми и тайными выборами. Это число подлежит пропорциональному распределению между избирательными округами, каждый из которых должен быть представлен не менее, чем одним депутатом. В каждом избирательном округе выборы проводятся по *пропорциональной системе.*

Срок полномочий Конгресса — *четыре года.* Выборы проводятся в период между 30-м и 60-м днями до окончания мандата палаты. Избранный Конгресс должен собраться в течение следующих за выборами 25 дней.

Органический закон об общем избирательном режиме установил, что Конгресс состоит из 350 депутатов. От каждой провинции избираются не менее двух депутатов, а от городов Сеута и Мелилья — по одному. Остальные 248 депутатских мандатов распределяются между провинциями в пропорции к их населению по следующей процедуре:

Общее число 248 депутатских мандатов делится на общее число законных жителей всех 50 провинций. На определенную таким обрйзом квоту делится число законных жителей каждой провинции, и полученное целое число означает дополнительное число депутатских мандатов от этой провинции. Оставшееся нераспределенным число депутатских мандатов передается провинциям, имеющим наибольшие остатки от предыдущего деления.

При определении результатов голосования в избирательном округе не *принимаются во внимание списки кандидатов, получившие по округу менее 3 % действительных голосов.* Мандаты распределяются между остальными списками по *методу д'Ондта.* В Сеуте и Мелилье избранными считаются кандидаты, получившие наибольшее число голосов.

В случае досрочного выбытия депутата, избранного в провинции, мандат передается следующему по

списку кандидату. В Сеуте и Мелилье вместе с каждым кандидатом баллотируется запасной кандидат, который и получает мандат в случае досрочного выбытия депутата.

Выборы в Сенат. Согласно ст. 69 Конституции, в каждой провинции избираются по четыре сенатора всеобщими, свободы нымй, равными, прямыми и тайными выборами. В островных провинциях каждый остров или группа островов, имеющие островной капитул или островной совет (представительные органы самоуправления), образуют избирательные округа для выборов сенаторов, соответственно по три на главных островах — Больших Канарах, Майорке и Тенерифе и по одному на таких островах и архипелагах, как Ибиса-Форментера, Менорка, Фуентевентура, Гомера, Йерро, Лансароте и Пальма. Что до Сеуты и Мелильи, то они избирают по два сенатора. Кроме того, законодательные собрания автономных сообществ назначают по одному сенатору и еще по одному на каждый миллион жителей соответствующей территории, обеспечивая пропорциональное представительство. Всего в составе Сената 252 сенатора, из которых 208 избираются прямыми выборами и 44 назначаются законодательными собраниями автономных сообществ.

Сенат избирается также на *четыре года.* Система выборов здесь своеобразная: избиратели могут голосовать не более, чем за трех кандидатов в провинциальных избирательных округах, за двух — на Больших Канарах, Майорке, Тенерифе, в Сеуте и Мелилье, за одного — в остальных островных избирательных округах. Избранными считаются кандидаты, получившие наибольшее число голосов.

В случае досрочного выбытия сенатора его мандат передается первому неизбранному кандидату из того же списка, по которому баллотировался выбывший член верхней палаты.

3. Система выборов органов регионального и местного самоуправления

Примечательно, что выборы представительных органов автономных сообществ регулируются их собственными актами, тогда как выборы на нижестоящих уровнях (в провинциях и муниципиях) — общегосударственным упомянутым органическим законом.

Региональные выборы. Для того, чтобы проиллюстрировать законодательное регулирование этих выборов, обратимся к Уставу об автономии Кастильи-Леона, принятому в виде Органического закона в 1983 г., и Избирательному закону 1987 г., который урегулировал выборы в Кортесы этого автономного сообщества.

К избирателям по сравнению с общегосударственным законодательством здесь предъявляется дополнительное требование политической принадлежности к Кастилье-Леону. Что касается пассивного избирательного права, то дополнительно к общегосударственному списку неизбираемых должностных лиц здесь добавлены еще несколько категорий чиновников автономного сообщества. Несовместимость же с мандатом в Кортесах распространяется также на депутатов Европейского парламента и членов административного совета публичной корпорации радио и телевидения.

Каждая провинция образует *избирательный округ,* от которого избираются три поверенных (Procuradores) и еще по одному от каждых 45 тыс. жителей и доли, превышающей 22,5 тыс. К распределению мандатов *не допускаются списки кандидатов, собравшие менее 3 % действительных голосов* по избирательному округу. Распределение производится по *методу д'Ондта.* При одинаковых частных мандат отдается списку, за который подано больше голосов. При равенстве числа полученных голосов решает жребий. Списки *связанные.*

Провинциальные выборы, т. е. выборы в провинциальные депутации, таковыми, строго говоря, не являются. Если территория провинции совпадает с территорией автономного сообщества, отдельная провинциальная депутация вообще не формируется. *Избирательными округами* в остальных случаях служат судебные участки, каждый из которых представлен в провинциальной депутации не менее, чем одним депутатом и не более, чем 3/5 общего числа депутатов.

После того, как в провинции сформированы все муниципальные представительные органы, зональная избирательная хунта определяет число голосов, полученных на муниципальных, выборах списками кандидатов от партий, федераций, коалиций и групп избирателей, получивших хотя бы один мандат муниципального советника (consejal). Особым образом при этом учитываются голоса, поданные на выборах в муниципиях с числом жителей до 250 (см. ниже). Мандаты в провинциальную депутацию распределяются между указанными политическими формированиями на основании этих данных по системе пропорционального представительства с использованием *метода д'Ондта.* При равном числе голосов спорный мандат передается списку кандидатов от того политического формирования, которое в соответствующем судебном участке имеет наибольшее число муниципальных советников, а если так

решить проблему нельзя, то используется жребий. Затем собираются все муниципальные советники от каждого политического формирования, получившего мандаты в провинциальной депутации, чтобы избрать из своего состава депутатов и их заместителей, которым в случае необходимости будут переданы мандаты досрочно выбывших провинциальных депутатов.

Муниципальные выборы. *Избирательными округами* являются территории муниципальных единиц, в которых избирается весь состав соответствующего представительного органа. На островных территориях избирательными округами являются отдельные острова. Выборы проводятся по системе пропорционального представительства с использованием *метода д'Ондта,* причем из распределения мандатов *исключаются списки кандидатов, за которые подано менее 5 % действительных голосов* по избирательному округу.

В муниципиях, насчитывающих от 100 до 250 жителей, где должно быть избрано пять советников, партии, федерации, коалиции или группировки включают в свои списки не более пяти кандидатов, однако избиратель голосует не более, чем за четырех кандидатов, баллотирующихся на данной территории. Избранными считаются пять кандидатов, получивших наибольшее число голосов, а при равенстве числа голосов применяется жребий. При досрочном выбытии советника его мандат передается неизбранному кандидату, за которого было подано наибольшее число голосов.

4. Система выборов в Европейский парламент

Кандидатами в Европейский парламент могут быть лица, отвечающие тем же требованиям, что и кандидаты в Генеральные кортесы. Кроме того, в Европейский парламент не могут избираться члены Генеральных кортесов и члены законодательных собраний автономных сообществ. Депутаты Европейского парламента не могут участвовать в коллегиальных руководящих органах или в административных советах публичных учреждений или предприятий, в которых государство, прямо или косвенно, принимает участие.

Испания представляет собой единый избирательный округ, от которого избираются 64 члена Европейского парламента. Списки кандидатов выдвигаются партиями, их федерациями и коалициями. Выборы проводятся по пропорциональной избирательной системе с использованием метода д'Ондта. В отличие от выборов в Конгресс депутатов, на этих выборах *не применяется трехпроцентный заградительный пункт.* Замещение выбывшего члена Европарламента производится кандидатом, следующим за избранными по тому же списку, по которому баллотировался выбывший.

5. Референдум

История Испании почти не знала институтов непосредственной демократии. В XIX в., несмотря на значительное число принимавшихся конституций, институт референдума не практиковался и не признавался на национальном уровне. Только в период Второй республики, начало которой положила апрельская революция 1931 г., принятой в конце того же года Конституцией были впервые введены институт референдума на национальном и областном уровнях и народная законодательная инициатива. В период франкистской диктатуры существовал специальный Закон главы государства о народном референдуме 1945 г., согласно которому такое голосование могло иметь место, «когда особая важность определенных законов того требует» и когда это было «необходимо в публичных интересах». Глава государства мог «для лучшего служения Нации передать на референдум законопроекты, выработанные Кортесами»*.

* Конституции буржуазных государств Европы. М.: ИЛ, 1957, с. 520.

Иначе говоря, вводился законодательный ратифицирующий референдум, инициатором которого выступал глава государства. Кроме того, Законом главы государства о наследовании должности главы государства 1947 г. референдум признавался необходимым для отмены или изменения хотя бы одного из основных законов государства. Таковыми этой же статьей признавались Хартия испанцев, Хартия труда, Закон о создании Кортесов, Закон о наследовании должности главы государства, Закон о народном референдуме. В число основных законов мог входить и любой другой, который впоследствии при его провозглашении будет включен в число таковых. За период диктатуры было проведено два референдума: первый — в июле 1947 г. в отношении Закона о наследовании должности главы государства и второй — в декабре 1966 г. по поводу Органического закона государства, установившего

структуру органов власти. После смерти диктатора Ф. Франко последний из основных законов Испании — о политической реформе — был одобрен на национальном референдуме 15 декабря 1976 г.

После принятия Конституции 1978 г. был создан довольно обстоятельный юридический механизм приведения в действие института референдума, оформленный в национальном масштабе Органическим законом о регулировании различных видов референдума 1980 г.

Виды референдума предусмотрены Конституцией. Здесь следует прежде всего отметить *конституционный референдум,* о котором уже шла речь выше (см. п. 2 § 1). Кроме конституционного референдума, Конституция предусматривает в ст. 92 возможность вынесения политических решений особой значимости на *консультативный референдум* всех граждан. Такой референдум назначается Королем по предложению Председателя Правительства и с разрешения Конгресса депутатов. Этот институт имеет гораздо более ограниченный характер, чем первоначально предполагалось при разработке Конституции. Считалось, что такое голосование может происходить в промежуток времени между принятием закона и его промульгацией, а также по особо важным политическим решениям и для изменения уже действующих законов. В первых двух случаях референдум должен был назначаться Королем по предложению Правительства, одной из палат Кортесов или трех законодательных, собраний автономных сообществ. В третьем случае инициатива должна была принадлежать 750 тыс. избирателей. Как видим, все получилось значительно скромнее. Однако редакция ст. 92 не исключает такого голосования по закону, уже принятому парламентом (т.е. *законодательного референдума),* как и *голосования об отмене* действующего закона. Важно лишь, чтобы в обоих случаях предметом референдума был закон, имеющий особое значение.

В ст. 151 Конституции предусмотрен также референдум, проводимый на территориях соответствующих провинций по вопросу о *создании автономного сообщества* и утверждении его устава, а в ч. 2 ст. 152 — об изменении этого устава.

Упомянутый органический закон, урегулировавший процедуру референдума, установил, что разрешение на назначение референдума дается Правительством по предложению его Председателя, кроме случаев, когда Конституция сохраняет это право за Конгрессом депутатов. Назначение производится королевским декретом, который одобрен Советом министров и контрасигнован его Председателем. Этот декрет должен содержать полный текст выносимого на референдум акта и четко формулировать вопрос или вопросы, на который должен дать ответ избирательный корпус, а также определять дату голосования. Последнее должно иметь место не ранее 30 и не позднее 120 дней после опубликования королевского декрета.

Референдум не может проводиться в период действия чрезвычайного положения и в течение 90 дней по окончании его действия. Нельзя проводить референдум, кроме конституционного, также за 90 дней до и в течение такого же периода после парламентских выборов, всеобщих местных выборов или другого референдума.

В отношении назначения консультативного референдума, предусмотренного ст. 92 Конституции, органический закон добавил еще одно условие: инициатива Конгресса депутатов должна быть одобрена абсолютным большинством его членов и содержать точно сформулированные вопросы. Конституция, установив консультативный характер названной процедуры, не уточнила юридических последствий этого голосования. Как уже говорилось, названная статья не указывает предмета голосования; поэтому возможно проведение такого голосования по поводу какого-либо важного международного соглашения, как это случилось 12 марта 1986 г., когда Правительство социалистов провело референдум о пребывании Испании в НАТО.

Референдум проводится в основном в том же порядке, что и выборы. Права, которыми на выборах пользуются общественные объединения, принадлежат при подготовке и проведении референдума политическим группам, представленным в парламенте, либо тем, которые на соответствующей территории получили на последних выборах в Конгресс депутатов не менее 3 % действительных голосов. Подготовку и проведение референдума обеспечивают избирательные хунты, формируемые так же, как и на выборах. Бесплатное эфирное время при подготовке к национальному референдуму предоставляется политическим группам пропорционально их представительству в Конгрессе депутатов. Голосование производится бюллетенями, вложенными в конверты; избиратель вручает конверт председателю избирательного бюро, который опускает его в ящик для голосования.

§ 5. Государственные органы

1. Корона

Под этим термином в Испании понимается институт монархии. Испанским монархом является Король. В ч. 3 ст. 1 Конституции сказано: «Политической формой Испанского государства является парламентарная монархия». Слово «политическая» недостаточно корректно с испанской конституционной точки зрения, поскольку оно точно не определяет, что здесь имеется в виду — парламентская ли система или монархическая форма правления. Однако, по мнению испанских авторов, такая формула оправданна: учредитель хотел подчеркнуть роль Короля в переходный период испанской истории — от фашистской диктатуры к новой демократической системе*.

* См.: *Aguiar de Luque L.* Le systeme institutionnel espagnol // Les systemes politiques des pays de 1'Union europeenne. Sous la direction de Y. *Guchet.* P.: Armand Colin, 1994, p. 122.

Конституция достаточно четко определяет правовое положение Короля в системе государственных органов. Такая позиция весьма отличается от формулировок франкистского законодательства, в которых положение Короля было размыто, неопределенно.

Немаловажным обстоятельством является и то, что ныне Царствующий Король достался «по наследству» от франкистского режима. Хуана Карлоса I на должность Короля назначил Ф. Франко в качестве своего наследника; сложившееся перед смертью Ф. Франко положение облегчило переход к демократическому режиму. Он был осуществлен, как уже говорилось, менее чем за три года на совершенно легальных основаниях. Конституция 1978 г., получив одобрение на референдуме, легализовала и монархическую форму правления и решила судьбу монархии в стране.

Конституция (ст. 56) определяет Короля как *главу государства,* который, будучи символом единства и постоянства, выступает как посредничающий и умеряющий фактор в регулярной деятельности институтов, осуществляет высшее представительство испанского государства в международных отношениях, особенно с нациями, имеющими историческую общность с Испанией, и выполняет функции, прямо возложенные на него Конституцией и законами. Он носит титул Короля Испании и может пользоваться другими титулами, относящимися к Короне. *Личность Короля неприкосновенна и неответственна.*

П р е с т о л о н а с л е д и е . Та форма замещения должности монарха, которая предусмотрена ст. 57 Конституции, традиционна, поскольку такая же содержалась в ст. 60 Конституции 1876 г. и почти такая же — в ст. 51 Основного закона 1837 г. Испанская Корона наследуется потомками дона Хуана Карлоса I де Борбона, законного наследника исторической династии. Престолонаследие осуществляется на основе принципов *первородства* и представительства: более ранняя линия имеет предпочтение перед последующими, в одной и той же линии более близкая степень родства — перед более отдаленными, в одной и той же степени родства мужчина — перед женщиной, в случае одинакового пола лицо, старшее по возрасту, — перед младшим.

Наследник престола традиционно имеет титул принца Астурийского и другие титулы. При отсутствии законных наследников Генеральные кортесы решают вопрос о наследовании Короны «в форме, в наибольшей мере отвечающей интересам Испании». Если наследник вступит в брак вопреки категорическому запрещению Короля и Генеральных кортесов, он и его потомки утратят право на престол.

Королева-супруга или супруг Королевы не могут осуществлять конституционные функции, кроме регентских (ст. 58 Конституции). *Регентство* осуществляется, согласно ст. 59 Конституции, в случае несовершеннолетия Короля кем-либо из его родителей, а при их отсутствии — наиболее близким совершеннолетним родственником. Если Король не способен выполнять свои полномочия и это признано Генеральными кортесами, регентство осуществляет совершеннолетний наследник Короны, а в случае его несовершеннолетия — один из его родителей или ближайший совершеннолетний родственник. Если таких лиц нет, Генеральные кортесы поручают регентство одному, трем или пяти совершеннолетним испанцам по своему выбору.

Опекуном несовершеннолетнего Короля становится лицо, которое было назначено в завещании покойным Королем, если оно является совершеннолетним и испанцем по рождению. Если такого назначения не было, опекуном становится вдовствующий родитель, а при его отсутствии опекуна назначают Генеральные кортесы. Конституция (ст. 60) запрещает совмещать опекунство и регентство, кроме как для родителя или иного восходящего родственника Короля по прямой линии. Опекунство несовместимо с любой политической должностью или представительством.

При провозглашении Короля перед Генеральными кортесами он приносит *присягу,* в которой клянется добросовестно выполнять свои функции, соблюдать Конституцию и законы и обеспечивать их соблюдение, уважать права граждан и автономных сообществ. Наследный принц приносит такую присягу по достижении совершеннолетия, а регенты — при вступлении в должность; они присягают также на верность Королю (ст. 61 Конституции).

Компетенция. В конституционных нормах видно стремление сделать Короля как бы «парящим» над другими государственными органами. Об этом свидетельствует его компетенция, определенная в ст. 62 — 65.

Часть полномочий короля связана с Генеральными кортесами. Он санкционирует и промульгирует законы, созывает и распускает Генеральные кортесы и назначает выборы в установленные Конституцией сроки.

В предусмотренных Конституцией случаях он назначает референдум.

Наиболее значительное полномочие Короля — предложение нижней палате кандидатуры Председателя Правительства. Для этого Король проводит консультации с представителями парламентских фракций и через посредство председателя палаты и с его контрасигнатурой предлагает кандидата на должность главы Правительства. Он назначает получившего одобрение палаты кандидата на должность Председателя Правительства и освобождает его от этой должности при установленных Конституцией условиях, по его представлению назначает и освобождает от должности других членов Правительства.

Король издает декреты, одобренные в Совете министров, назначает гражданских и военных служащих и присваивает почетные звания и отличия в соответствии с законами.

Он имеет право быть информированным о делах государства и председательствовать с этой целью на заседаниях Совета министров, когда считает это целесообразным, по просьбе Председателя Правительства. Он является главнокомандующим Вооруженными силами.

Королю принадлежит право помилования в соответствии с законом, который, однако, не может уполномочивать на общее освобождение от наказаний.

Король осуществляет высший патронаж над королевскими академиями.

В сфере внешней политики Король аккредитует послов и других дипломатических представителей. В свою очередь, иностранные представители в Испании аккредитуются при нем. Он выражает согласие государства принять на себя международные обязательства посредством договоров в соответствии с Конституцией и законами, т. е. оформляет ратификацию международных договоров. По уполномочию Генеральных кортесов Король объявляет войну и заключает мир.

Акты Короля *контрасигнуются* Председателем Правительства и соответствующими министрами, а при назначении Председателя Правительства и роспуске нижней палаты парламента — председателем этой палаты. Лица, контрасигновавшие акты Короля, несут за них ответственность. Другими словами, к испанскому Королю можно отнести слова выдающегося английского конституционалиста прошлого века У. Беджгота: монарх «царствует, но не правит».

Из государственного бюджета Король получает определенную сумму на содержание своей семьи и двора и свободно распределяет ее. Он также свободно назначает и смещает гражданских и военных членов своего двора.

2. Генеральные кортесы

Это двухпалатный парламент Испании, который, согласно ч. 1 ст. 66 Конституции, представляет испанский народ и состоит из Конгресса депутатов и Сената. Генеральные кортесы *неприкосновенны,* — гласит ч. 3 ст. 66 Конституции. Палаты *неравноправны:* нижняя в решении ряда вопросов имеет преимущество перед верхней.

Компетенция. Генеральные кортесы осуществляют *законодательную власть государства, одобряют его бюджет, контролируют деятельность Правительства.* Их компетенция регламентируется ч. 2 ст. 66 Конституции. Палаты могут принимать письменные индивидуальные и коллективные *петиции,* кроме случаев запрещенной прямой подачи петиций демонстрациями граждан; эти петиции палаты могут направлять Правительству, которое обязано по требованию палат высказаться о содержании петиций (ст. 77 Конституции).

В соответствии со ст. 93 Конституции Генеральные кортесы в форме органического закона дают *разрешение на заключение международных договоров, которые передают международной организации*

или международному учреждению полномочия, вытекающие из Конституции. Обеспечение выполнения этих договоров возлагается на Генеральные кортесы или Правительство. *Ратификация и денонсация международных договоров или конвенций требует предварительного разрешения Генеральных кортесов* в случаях, когда предметом этих действий являются:

договоры политического характера;

договоры или конвенции военного характера;

договоры или конвенции, затрагивающие территориальную целостность государства или основные права и обязанности, установленные в первой части Конституции;

договоры или конвенции, возлагающие финансовые обязательства на публичный сектор экономики;

договоры или конвенции, требующие для своего исполнения изменения, отмены или принятия законов (ст. 94 и ч. 2 ст. 96).

Заключение международного договора, в котором содержатся положения, противоречащие Конституции, требует предварительного ее пересмотра, — гласит ее ст. 95. Вопрос о том, имеются ли в проекте договора такие положения, решается Конституционным трибуналом по запросу Правительства или любой из палат Генеральных кортесов.

Организация палат. В соответствии со ст. 72 Конституции палаты устанавливают свои *регламенты,* одобряют свои *бюджеты* и совместным постановлением принимают *устав персонала* Генеральных кортесов. Регламенты и их изменения при заключительном голосовании принимаются абсолютным большинством. Регламент Конгресса депутатов был принят 10 февраля 1982 г., Регламент Сената — 26 мая 1982 г., Устав персонала — 23 июня 1983 г. Для совместных заседаний палат каждая из них абсолютным большинством одобряет Регламент Генеральных кортесов; *совместные заседания ведет председатель Конгресса.* Председатели осуществляют от имени палат административную власть и внутренние полицейские полномочия в резиденциях палат.

Палаты абсолютным большинством избирают на срок своих полномочий председателей и остальных членов своих *бюро.* Согласно регламентам, бюро включают, кроме председателя палаты, четырех (в Сенате — двух) вице-председателей и четырех секретарей, и определяются как коллегиальные руководящие органы палат.

Парламентарии объединяются в *парламентские группы.* Для образования парламентской группы необходимо в бюро палаты представить документ о ее сформировании, подписанный всеми ее членами. Запрещается образование двух или большего числа парламентских групп в палате от одной и той же политической партии, участвовавшей в выборах. В Сенате минимальная численность группы — 10 сенаторов, а в Конгрессе — 15 депутатов, однако его Регламент допускает образование парламентской группы и при наличии пяти членов, если они получили в соответствующем избирательном округе не менее 15 % голосов или не менее 5 % по стране. Парламентские группы делегируют своих членов в так называемую *хунту представителей* (Junta de Portavoces), которая заседает под руководством председателя палаты и участвует в определении кадрового состава ее органов. Сенаторы, не вошедшие в парламентские группы с определенной политической направленностью, образуют смешанную группу, которая пользуется теми же правами, что и остальные парламентские группы.

В Сенате образуются также *территориальные группы.* Они создаются внутри парламентских групп и объединяют сенаторов от двух или более автономных сообществ. В каждой территориальной группе должно быть не менее трех сенаторов, и ни один сенатор не может входить более чем в одну территориальную группу. Территориальные группы вправе участвовать при рассмотрении хунтой представителей вопросов, затрагивающих соответствующее автономное сообщество, и выступать в таких случаях на пленарном заседании палаты.

Каждая палата образует *постоянные комиссии.* В Сенате создаются 21 комиссия (14 постоянных законодательных, пять общих и две постоянные незаконодательные), в Конгрессе — 14 (11 отраслевых и три функциональных — по Регламенту, по статусу депутатов и по петициям). Кроме того, могут образовываться *временные комиссии* для рассмотрения отдельных дел, *совместные комиссии* палат и *следственные комиссии* (последние, согласно ч. 1 ст. 76 Конституции, тоже могут быть совместными). Комиссии образуются на основе *пропорционального представительства* парламентских групп.

Важная особенность статуса постоянных законодательных комиссий заключается в том, Что палаты могут *делегировать этим комиссиям право одобрять законопроекты или закона-предложения,* кроме законов о конституционной реформе, о международных вопросах, органических и базовых (делегирующих Правительству законодательные полномочия) законов и генерального бюджета государства (ч. 2 и 3 ст. 75 Конституции). Правда, в любой момент обсуждения или голосования такого

законопроекта или законопредложения палата может принять его к своему рассмотрению. Кроме того, только сам Конгресс депутатов может высказаться по законопроектам, в которые Сенат внес поправки или которые он отклонил.

Каждая палата образует *постоянную депутацию* в составе не менее 21 члена, в которой представлены парламентские группы пропорционально своей численности. Постоянная депутация возглавляется председателем палаты. Она имеет ряд полномочий и действует, в частности, в периоды между сессиями и созывами палаты, о чем отчитывается перед палатой, когда та соберется (ст. 78 Конституции). Постоянные депутации обеспечивают непрерывность работы Генеральных кортесов. В принципе постоянная депутация обладает теми же правами, что и пленарное заседание соответствующей палаты, но в межсессионный период она имеет право и обязана созвать свою палату, если, по ее мнению, это необходимо. Однако некоторые ограничения в их деятельности имеются. Например, этот орган может признать незаконным или отменить изданный Правительством декрет-закон, но не вправе его преобразовать в закон; в последнем случае это полномочие принадлежит пленуму Конгресса депутатов. При созыве соответствующей палаты постоянная депутация отчитывается по вопросам, ею обсуждавшимися, и о принятых решениях.

В Испании этот институт имеет длительную историю; впервые он был учрежден Конституцией 1812 г. и предусматривался также в республиканской Конституции 1931 г. Подобные органы действуют в парламентах Португалии, Мексики.

Статус парламентариев. Конституция (ч. 2 ст. 67) устанавливает, что члены Генеральных кортесов не *связаны императивным мандатом.*

Согласно упомянутому выше избирательному закону, с мандатом депутата или сенатора *несовместимы* мандат члена законодательного собрания автономного сообщества и должности:

председателя соответствующего трибунала обороны;

члена административного совета публичной корпорации государственного радио и телевидения;

члена кабинета председательства Правительства или любого из министерств и государственных секретариатов;

делегата Правительства, председателя административного совета, советника, администратора, генерального директора и приравненного к ним должностного лица в публичных корпорациях, государственных монополиях и предприятиях с преобладающим публичным участием и т. п.

Однако депутаты и сенаторы могут состоять членами коллегиальных органов управления, административных советов и т. п., но не более, чем двух, преподавать и вести научную работу на внештатной основе.

Несовместим их мандат с любой публичной функцией, а также с рядом функций в частных структурах.

В соответствии со ст. 71 Конституции депутаты и сенаторы не *могут быть привлечены к ответственности за мнения,* высказанные ими при осуществлении своих функций. В течение срока своего мандата они пользуются также личным *иммунитетом,* кроме случаев задержания на месте преступления. Без разрешения соответствующей палаты, данного абсолютным большинством ее членов, им не может быть предъявлено обвинение и против них не может быть возбуждено уголовное дело. Если же разрешение дано, то дело рассматривается в палате по уголовным делам Верховного трибунала.

Размер вознаграждения парламентариев устанавливается соответствующей палатой Генеральных кортесов.

Общая процедура. В Общей части учебника (п. 2 § 4 гл. VIII) уже упоминалось весьма характерное положение ч. 3 ст. 67 Испанской конституции, согласно которому собрания парламентариев, проводимые без созыва в соответствии с регламентами палат, не связывают палаты, не могут осуществлять их функции и пользоваться их привилегиями. Поэтому, даже если большинство членов какой-либо палаты соберется явочным порядком и вознамерится принять от ее имени какие-либо решения, эти решения юридической силы иметь не будут.

Ежегодно палаты проводят две очередные сессии: первую — с сентября до декабря и вторую — с февраля до июня. Они могут также проводить *внеочередные заседания* по предложению Правительства, постоянной депутации или абсолютного большинства членов соответствующей палаты. Внеочередные заседания созываются с определенной повесткой дня и закрываются, как только она исчерпана (ст. 73 Конституции).

Заседают палаты, как правило, *раздельно,* однако согласно ст. 74 Конституции в определенных

случаях они могут проводить *совместные заседания.* Эти случаи связаны, в частности, с решением вопросов престолонаследия, войны и мира и иных внешнеполитических вопросов.

Палаты *правомочны* принимать решения, если собрались в соответствии с регламентом и присутствует большинство их членов. Решения принимаются *большинством присутствующих* членов палаты, кроме случаев, когда Конституция или органические законы требуют специального большинства или когда этого требуют регламенты для выборов должностных лиц палат. Так, для решения о полном пересмотре Конституции требуется, как отмечалось, 2/3 голосов, такое же большинство требуется и при частичном ее изменении по вопросам о правах и свободах и об институте монархии. Председатели палат избираются, а регламенты изменяются абсолютным большинством голосов. Производимые палатами назначения должностных лиц государства (например, судей Конституционного трибунала) требуют большинства в 3/5 членов палат. Сенаторы и депутаты *голосуют лично и не вправе делегировать свой голос* (ст. 79 Конституции).

Пленарные заседания палат, согласно ст. 80 Конституции, *открытые,* кроме случаев, когда большинство членов палаты принимает решение о проведении закрытого заседания или оно требуется ее регламентом.

Палаты и их комиссии могут требовать информации и содействия от Правительства, его департаментов и любых иных органов государства и автономных сообществ, а также присутствия членов Правительства на своих заседаниях. Последние, в свою очередь, имеют доступ на эти заседания с правом быть выслушанными, а также могут ходатайствовать, чтобы на заседаниях было предоставлено слово для информации должностным лицам их департаментов (ст. 109, 110 Конституции).

Конституция (ст. 111) обязывает Правительство и каждого из его членов отвечать на *интерпелляции* и устные и письменные вопросы, обращенные к ним в палатах. Для этого в регламентах еженедельно отводится минимальное время. В Конгрессе депутатов для этого предусмотрено не менее двух часов в неделю, а в Сенате — один час в начале каждого заседания. Для ответов на письменные вопросы Правительству дается 20-дневный срок, который может быть продлен до 40 дней.

Законодательный процесс. Основы его урегулированы в гл. II разд. III Конституции (ст. 81 — 92), подробно он определяется регламентами палат. Отдельные его институты (например, народная инициатива) регулируются специальными законодательными актами.

Не считая рассмотренного выше порядка осуществления конституционной реформы, законодательная деятельность Генеральных кортесов выражается в принятии органических, базовых и обычных законов.

Органическими законами регулируется осуществление основных прав и публичных свобод, утверждение уставов об автономии, установление общего избирательного режима и регулирование других вопросов, когда это предусмотрено Конституцией. Для принятия, изменения или отмены органических законов при окончательном голосовании в целом в Конгрессе требуется абсолютное большинство голосов депутатов.

По вопросам, не подлежащим регулированию органическими законами, Генеральные кортесы могут, приняв *базовый закон,* делегировать Правительству право издавать по определенным вопросам новые нормы, имеющие силу закона, или путем обычного закона уполномочить его на объединение различных законодательных текстов в один. В Общей части учебника этот институт испанского конституционного права уже рассматривался (см. п. 13 § 1 гл. VIII).

Право *законодательной инициативы* принадлежит Правительству, Конгрессу и Сенату. Правительство вносит законопроекты, а парламентарии — законопредложения (последние принимаются к рассмотрению, если внесены парламентской группой или группой парламентариев — соответственно 15 депутатами или 25 сенаторами). Одобренные Советом министров законопроекты, вносимые в Конгресс, должны сопровождаться мотивировкой с изложением предыстории вопроса.

Законопроекты имеют приоритет в рассмотрении перед законопредложениями, однако он не должен препятствовать осуществлению законодательной инициативы парламентариями. Законо-предложение, принятое к рассмотрению Сенатом, направляется в Конгресс для прохождения в соответствии с установленной процедурой.

Конституция не установила ограничений для законодательных предложений, вносимых депутатами и сенаторами, но регламенты палат такие ограничения содержат в отношении *поправок,* представляемых к другим законопроектам. Поправки, как известно, являются одной из форм инициативы, но в отношении уже представленного на рассмотрение проекта. Регламент Конгресса депутатов содержит

ограничение, заимствованное из французской конституционной практики: запрещены поправки, влекущие увеличение бюджетных расходов или понижение финансовых доходов; такие поправки принимаются только по согласованию с Правительством.

Кроме того, законодательные собрания автономных сообществ могут ходатайствовать перед Правительством о принятии законопроекта или представить в бюро Конгресса законопредложение и делегировать в Конгресс для защиты этого предложения не более трех своих членов.

Конституция (ч. 3 ст. 87) предусмотрела и *народную законодательную инициативу.* В этом случае для внесения законопредложения требуется не менее 500 тыс. удостоверенных подписей. Народная законодательная инициатива не допускается по вопросам, подлежащим регулированию органическими законами, по налоговым и международным вопросам и по вопросам помилования. В соответствии со €t. 166 Конституции народная законодательная инициатива не допускается по вопросу о конституционной реформе. Формы осуществления и реквизиты народной законодательной инициативы должны регулироваться органическим законом.

Однако Органический закон о регулировании народной законодательной инициативы 1984 г. не ограничился процессуальной стороной данного института и расширил круг вопросов, которые не могут быть предметом народной законодательной инициативы, добавив к конституционному перечню также вопросы, регулируемые ст. 131 (экономическое планирование) и ч. 1 ст. 134 (генеральный бюджет государства).

Цели народной инициативы определены в обширной преамбуле указанного органического закона: «Это конституционное признание народной законодательной инициативы позволяет, с одной стороны, оформить прямое участие носителей суверенитета в решении задачи выработки норм, которые руководят жизнью граждан, и, с другой стороны, обеспечивает возможность открыть путь для предложения на утверждение законодательной властью норм, необходимость в которых сильно чувствуется электоратом, но которые, тем не менее, не находят отклика у политических формирований, имеющих парламентское представительство». В положениях преамбулы содержится предостережение от возможности злоупотребления прямым народным волеизъявлением в целях демагогических манипуляций и использования так называемого народного консенсуса для навязывания на деле воли антидемократического меньшинства. Поэтому Конституция исключает народную законодательную инициативу в особо деликатных областях.

В осуществлении народной законодательной инициативы могут, согласно органическому закону, участвовать зарегистрированные избиратели.

Народная законодательная инициатива реализуется посредством представления в генеральный секретариат Конгресса депутатов письменного обращения, сопровождаемого сформулированным в виде статей текстом предлагаемого закона с мотивировкой и обоснованием, детально излагающим соображения в пользу рассмотрения и одобрения палатами парламента предлагаемого закона. Кроме того, должен быть представлен персональный состав инициативной группы с указанием личных данных всех ее членов.

В 15-дневный срок бюро Конгресса депутатов решает вопрос о допустимости представленной инициативы. Признание инициативы недопустимой может быть в порядке ампаро обжаловано в Конституционном трибунале. Если вопрос о допустимости решен положительно, бюро Конгресса депутатов уведомляет об этом Центральную избирательную хунту, которая сообщает инициативной группе о том, что можно собирать подписи. Для этого дается шестимесячный срок, который по уважительным причинам может быть продлен бюро Конгресса депутатов еще на три месяца. Если в течение этого срока подписи не собраны, производство по данной инициативе прекращается при условии, что палаты не распущены. Собранные подписи, заверенные нотариально, передаются провинциальным избирательным хунтам, которые после проверки и первоначального подсчета в течение 15 дней направляют их в Центральную избирательную хунту, где производятся окончательные проверка и подсчет. Результаты пересылаются в Конгресс депутатов.

Бюро Конгресса депутатов распоряжается об опубликовании внесенного законопроекта в «Болетин Офисьяль дель Эстадо», и он может быть включен в повестку дня заседания палаты. Государство компенсирует инициативной группе расходы в пределах законно установленной суммы.

Регламент Конгресса депутатов 1982 г. приравнивает законопроекты, внесенные в порядке народной инициативы, к законодательным предложениям, вносимым депутатами, и, стало быть, на них распространяются те же ограничительные условия, которые действуют в отношении предложений депутатов и прежде всего заимствованное из Конституции Франции 1958 г. требование согласия

Правительства на внесение законопредложения, влекущего увеличение расходов или сокращение доходов бюджета (ч. 6 ст. 134 Испанской конституции). Согласно Регламенту Конгресса депутатов, Правительство может возражать против таких законопредложений в 15-дневный срок, а органический закон о народной законодательной инициативе никак не решает этой проблемы, умалчивая о возможности протестов со стороны Правительства.

Представленные законопроекты и законопредложения до рассмотрения подлежат опубликованию; если речь идет о законодательном предложении, которое не может быть допущено, то вопрос о нем решается на пленарном заседании Конгресса депутатов. Затем проект или предложение направляется в комиссию Конгресса, которая, если ей не делегировано полномочие самой принять решение по проекту, представляет его палате. Депутатам отводится 15 дней для внесения в комиссию предложений о поправках. По одобрении проекта на пленарном заседании он направляется в Сенат. Регламент Конгресса депутатов предусматривает возможность в случае простоты проблемы и ясности проекта принятия его в одном чтении; это делается по предложению бюро палаты.

В Сенате проект отсылается в соответствующие постоянные комиссии. Поступивший из комиссии проект рассматривается на пленуме палаты. Сенату отводится два месяца для либо одобрения проекта, либо наложения вето, либо предложения поправок. Решение о наложении *вето требует абсолютного большинства* голосов. Конгресс может преодолеть вето Сената также абсолютным большинством голосов. Если в течение двух месяцев Сенат не отреагировал на проект, он принимается Конгрессом окончательно простым большинством. Таким же большинством Конгресс принимает решение и по поправкам Сената. Если Правительство или Конгресс объявили проект срочным, то срок с двух месяцев сокращается до 20 календарных дней. Затем закон, одобренный Генеральными кортесами, направляется Королю, который в течение 15 дней санкционирует его, промульгирует и распоряжается о немедленном опубликовании. Особо важные политические решения могут быть вынесены на консультативный референдум, о котором уже говорилось.

Специальная процедура предусмотрена для финансовых законов. *Генеральный бюджет государства* разрабатывается Правительством и утверждается Генеральными кортесами (ст. 134 Конституции). Он принимается ежегодно и включает все расходы и доходы государственного публичного сектора, в нем указывается сумма поступлений в казну от налогов государства. Бюджет должен быть представлен Правительством Конгрессу депутатов не позднее, чем за три месяца до окончания текущего года. Если к началу нового бюджетного года бюджет не утвержден, автоматически действует прошлогодний, пока не будет принят новый. Если в течение бюджетного года Правительство сочтет необходимым увеличить публичные расходы или уменьшить бюджетные доходы, оно должно представить соответствующий законопроект. Закон о бюджете не может устанавливать налоги. Он может изменять их, если это предусмотрено налоговым законом,

3. Правительство

Этот орган — вершина исполнительной власти, в которую входят государственная администрация, Вооруженные силы, полиция, формирования и учреждения безопасности. Когда Правительство заседает в полном составе, оно именуется *Советом министров.* Совет министров королевским декретом решает о создании, реорганизации и упразднении *делегированных комиссий* Правительства, включающих часть его состава и ведающих определенными вопросами из его компетенции.

К о м п е т е н ц и я . Правительство обладает более *широкой функциональной автономией,* чем это принято в классических парламентарных монархиях. Его роль в системе государственных органов подчеркивается специальным перечислением полномочий, повышенной политической устойчивостью по отношению к Генеральным кортесам (особый порядок смещения находящегося у власти Правительства), особой компетенцией Председателя Правительства. Все члены Правительства проводят в жизнь его решения. Несогласный с политикой Правительства министр, по общему правилу, должен уйти в отставку.

Статья 97 Конституции возлагает на Правительство руководство внутренней и внешней политикой, гражданской и военной Администрацией и обороной государства.

Как уже отмечалось, Правительство обладает правом законодательной инициативы, а в рамках законов издает свои акты. Выше отмечалось также, что Генеральные кортесы могут делегировать Правительству право издавать акты с силой закона. В случаях же чрезвычайной и настоятельной необходимости ст. 86 Конституции наделяет Правительство правом издавать *временные декреты-*

законы, которые, однако, не могут затрагивать устройство основных институтов государства, права, обязанности и свободы граждан, урегулированные в разд. I Конституции, режим автономных сообществ и общее избирательное право. Эти декреты-законы немедленно представляются для обсуждения и голосования в целом Конгрессу депутатов, который, если не заседает, созывается в течение 30 дней. В этот срок Конгресс должен утвердить или отменить декреты-законы, причем действует по специальной суммарной процедуре. Он может в срочном порядке рассмотреть их как законопроекты.

Правительство декретом, принятым в Совете министров, может объявить *угрожаемое положение* сроком не более чем на 15 дней. Оно должно отчитаться об этом перед Конгрессом, который немедленно собирается, и без его разрешения не вправе продлить этот срок. Декрет определяет территориальные пределы действия и последствия данного режима.

В таком же порядке, но с разрешения Конгресса, Правительство может объявить *исключительное положение.* При этом должны точно определяться последствия, территориальные пределы действия и продолжительность режима, которая не должна превышать 30 дней, но может быть продлена на такой же срок.

Что же касается *осадного положения,* то Правительство, причем только оно, может его лишь предложить. Решение принимается Конгрессом, который определяет территориальные пределы действия, продолжительность и условия режима.

Во время действия любого из указанных чрезвычайных положений Конгресс не может быть распущен. Если палаты не на сессии, они должны собраться. Полномочия конституционных властей государства не могут ущемляться действием чрезвычайных положений. Если же чрезвычайное положение объявлено, когда Конгресс распущен или истек срок его мандата, его полномочия осуществляются постоянной депутацией. Чрезвычайные положения не меняют принципа ответственности Правительства и его органов.

С о с т а в . Правительство состоит из Председателя, вице-председателей, министров и прочих членов, определяемых законом (ч. 1 ст. 98 Конституции). Согласно ч. 2 ст. 103 органы государственной администрации создаются, управляются и деятельность их координируется в соответствии с законом. Как следует из изданного на основе этой нормы Закон об организации Центральной администрации государства 1983 г., создание, реорганизация и упразднение министерских департаментов (т.е. министерств) осуществляется на основе закона, что в целом противоречит логике парламентарной формы правления. При формировании Правительства в июле 1985 г. указанная норма породила существенные трудности, и законы о бюджете, начиная с 1985 г., наделили Председателя Правительства правом посредством королевского декрета, издаваемого по его представлению, изменять число, наименования и компетенцию министерств.

Председатель руководит работой Правительства, координирует функции остальных его членов, направляет их деятельность без ущерба для их компетенции и ответственности. Конституция предоставляет Председателю Правительства особые полномочия — право предлагать Королю проведение референдума с разрешения Конгресса депутатов (ст. 92), после рассмотрения вопроса в Совете министров и под свою ответственность предлагать распустить какую-либо одну палату или в целом Генеральные кортесы (ст. 115), самолично подавать в Конституционный трибунал ходатайства о неконституционности (п. «а» ч. 1 ст. 162). Именно Председатель Правительства является той фигурой, которая должна пользоваться доверием Конгресса депутатов и именно в отношении нее ставится вопрос о лишении доверия в результате внесения резолюции порицания, о чем см. ниже.

Члены Правительства не могут осуществлять другие представительные функции, присущие парламентскому мандату, а также иные публичные функции, не вытекающие из их должности, заниматься какой-либо профессиональной или коммерческой деятельностью (ст. 98 Конституции).

Ф о р м и р о в а н и е . Согласно Конституции (ст. 99), после каждого обновления Конгресса депутатов и в иных случаях, предусмотренных Конституцией, Король после консультации с представителями парламентских групп через председателя Конгресса вносит предложение о кандидатуре на должность Председателя Правительства. Кандидат представляет Конгрессу программу Правительства, которое собирается сформировать, и ходатайствует перед палатой о выражении доверия.

Если Конгресс *абсолютным большинством, голосов выразит ему доверие.* Король производит назначение. Если такое большинство не получено, та же кандидатура представляется повторно через 48 часов, и *при повторном голосовании для получения доверия достаточно простого большинства.*

При неполучении такого большинства процедура определения Председателя Правительства

повторяется с новыми кандидатурами. Если же в течение двух месяцев после первого голосования по *инвеституре* ни один из кандидатов не заручится доверием Конгресса, Король при контрасигнатуре председателя Конгресса распускает обе палаты и назначает новые выборы. Конституция оставляет без регулирования ситуацию, которая может возникнуть в случае отказа председателя Конгресса контрасигновать королевский декрет о роспуске палаты.

Остальные члены Правительства назначаются и смещаются Королем по предложению Председателя (ст. 100 Конституции).

Правительство, согласно ст. 101, слагает свои полномочия после проведения всеобщих выборов, в случаях утраты доверия Парламента, отставки или смерти Председателя. При этом оно продолжает действовать до начала работы нового Правительства.

Ответственность. Председатель и остальные члены Правительства, в соответствии со ст. 102 Конституции, несут *уголовную ответственность* перед палатой по уголовным делам Верховного трибунала. Если им вменяется в вину измена или какое-либо преступление против безопасности государства, совершенные при исполнении обязанностей, обвинение может быть предъявлено только Конгрессом абсолютным большинством голосов по инициативе 1/4 депутатов. Королевская прерогатива помилования в этом случае не может быть применена.

Случаи уголовной ответственности членов правительства в мировой практике достаточно редки, ибо эта категория лиц обычно не склонна к совершению преступлений. Но в Испании как парламентарной монархии наряду с этим видом ответственности отдельных членов Правительства существует его *солидарная политическая ответственность* перед Конгрессом депутатов (ст. 108, 112 — 115 Конституции).

Реализуя политическую ответственность Правительства, Конгресс может абсолютным большинством голосов по предложению не менее 1/10 депутатов выразить Правительству недоверие (mocion de censura), но должен при этом предложить кандидатуру нового Председателя Правительства. Это — так называемый *конструктивный вотум недоверия,* который был воспринят, по всей видимости, из германского опыта. Предложение о недоверии голосуется не ранее пяти дней после его внесения. В первые два дня этого срока могут вноситься альтернативные предложения. Если предложение о недоверии не получило абсолютного большинства голосов, депутаты, его подписавшие, не могут вносить такое же предложение во время данной сессии.

Председатель Правительства после обсуждения в Совете министров может сам поставить перед Конгрессом вопрос о *доверии* в связи с правительственной программой или декларацией об общей политике. Для выражения доверия достаточно голосов простого большинства депутатов.

Если Конгресс отказал в доверии Правительству, оно подает Королю заявление об отставке, после чего осуществляется назначение нового Председателя Правительства по рассмотренной выше процедуре. В случае же вотума недоверия в Конгрессе новый кандидат в Председатели Правительства считается получившим инвеституру, и Король его назначает.

Таким образом, очевидно стремление учредителя ввести еще один элемент так называемого *«рационализированного парламентаризма»,* направленного на обеспечение устойчивости Правительства перед лицом Парламента и избежание хронических правительственных кризисов. Действительно, для того, чтобы свергнуть Правительство, требуется получение абсолютного большинства голосов в Конгрессе депутатов и согласие по выдвигаемой против действующего Председателя Правительства конкретной кандидатуре его преемника; для выражения ясе доверия по инициативе Правительства достаточно получения простого большинства голосов в Конгрессе депутатов, т. е. доверие приобретается более легким способом.

Как отмечалось, Председатель Правительства после обсуждения в Совете министров и под свою исключительную ответственность может предложить Королю *распустить* какую-либо из палат Генеральных кортесов или обе, что тот и делает, издавая декрет, в котором объявляется дата новых выборов. Предложение о роспуске не может быть внесено в то время, когда Конгресс рассматривает вопрос о выражении недоверия. После роспуска новый роспуск невозможен в течение года, кроме случая, когда Конгресс не может выразить доверие кандидату в Председатели Правительства.

Роспуск палат Генеральных кортесов невозможен во время действия любого из указанных выше чрезвычайных положений (ч. 5 ст. 116 Конституции), а также в течение первого года каждой новой легислатуры (ч. 3 ст. 115).

Публичная администрация. В ст. 103 Конституции провозглашается, что публичная администрация служит общим интересам, действует объективно на основе принципов *эффективности,*

иерархичности, децентрализации, деконцентрации и координации с полным подчинением закону и праву. Эта формула нуждается в специальном анализе. Из нее, в частности, следует, что администрация не участвует в политической борьбе и не должна в нее втягиваться. Принцип эффективности предполагает, что цели ее деятельности должны достигаться с минимальными затратами ресурсов. Иерархичность организации предусматривает, что нижестоящие органы и должностные лица в принципе подчиняются вышестоящим. Децентрализация означает передачу вниз права окончательного решения административных вопросов в случаях, когда для этого на соответствующем нижестоящем уровне управления имеются необходимые ресурсы. Деконцентрация представляет собой передачу на нижестоящие уровни управления права решения административных вопросов с сохранением возможности перерешать их на вышестоящих уровнях. Координация означает согласованные действия административных органов и должностных лиц, не находящихся в отношениях руководства и подчинения.

Особо примечателен принцип подчинения администрации закону и праву, причем слово «право» в тексте Конституции написано с прописной буквы. Это значит, что администрация обязана в своей деятельности следовать закону, но только в том случае, если закон не является антиправовым.

Рядом законов конкретизированы конституционные положения о доступе к *публичной службе* в соответствии с принципами заслуг и способностей, об особенностях осуществления профсоюзных прав, гарантиях беспристрастности и др.

Подчиненные Правительству формирования и учреждения *безопасности* имеют задачей охрану свободного осуществления прав и свобод и гарантирование безопасности граждан (ст. 104 Конституции).

В ст. 105 Конституции законодателю предписано урегулировать *административное производство* таким образом, чтобы обеспечить:

непосредственное или через признанные законом организации и ассоциации заслушивание граждан при разработке затрагивающих их административных распоряжений;

доступ граждан к архивам и административным регистрам, кроме тех, которые затрагивают безопасность и оборону государства, расследование преступлений и частную жизнь лиц;

процедуру, посредством которой должны издаваться административные акты, с заслушиванием в необходимых случаях заинтересованных лиц.

Эти принципы реализованы, в частности, в Законе об административном производстве 1958 г.

Контроль регламентарной власти и законности и целесообразности административных действий возложен ст. 106 Конституции на трибуналы. За частными лицами признается *право на возмещение за ущерб,* причиненный их имуществу и правам действиями публичных служб, кроме случаев непреодолимой силы.

4. Конституционный трибунал

Создание Конституционного трибунала — свидетельство примечательной тенденции развития Испании после падения франкистской диктатуры, возрождения одного из традиционных для испанского государства институтов. Речь идет о Суде конституционных гарантий, действовавшем в период Второй республики (1931 — 1939 гг.). При выработке действующей Конституции в пользу учреждения Конституционного трибунала высказались все члены Кортесов, кроме коммунистов, которые, однако, не голосовали против этого института.

В Конституции статус Конституционного трибунала урегулирован не в разд. VI, посвященном судебной власти, а в разд. IX (ст. 159 — 165), что говорит не только о существенном отличии данного института от других судебных институтов, но и об особом его положении во всей системе центральных органов государства. Подробно статус Конституционного трибунала урегулирован Органическим законом о Конституционном трибунале 1979 г. с позднейшими изменениями.

Независимость Конституционного трибунала обеспечивается наличием у него *автономного бюджета,* Трибунал сам вырабатывает правила своей деятельности и подбора своего персонала.

К о м п е т е н ц и я . Юрисдикция Конституционного трибунала распространяется на всю территорию страны. Он рассматривает следующие категории дел:

жалобы на неконституционность законов и нормативных предписаний (disposiciones), имеющих силу закона. Объявление правовой нормы, которая истолкована судом как имеющая силу закона, неконституционной, лишает ее этой силы, даже если вынесенные на ее основе судебные решения не

теряют своего значения;

ходатайства о защите (ампаро) от нарушения прав и свобод, о которых идет речь в ч. 2 ст. 53 Конституции (имеются в виду равноправие и права и свободы, изложенные в подглавке первой гл. II разд. I Конституции — см. п. 3 § 2 настоящей главы);

споры о компетенции между государством и автономными сообществами или между последними;

прочие дела, отнесенные к компетенции Трибунала Конституцией или органическими законами.

Правительство может оспаривать в Конституционном трибунале предписания и резолюции органов автономных сообществ, что влечет приостановление их исполнения и обязанность Трибунала разрешить дело в пятимесячный срок.

Согласно упомянутому органическому закону, неконституционными могут быть объявлены следующие категории нормативных актов:

уставы автономных сообществ и другие органические законы;

прочие законы, нормативные предписания и акты государства, имеющие силу закона, включая законодательные декреты (т. е. акты, принятые в порядке делегированного законодательства);

международные договоры;

регламенты палат и самих Генеральных кортесов;

законы, акты и нормативные предписания, имеющие силу закона, автономных сообществ, включая акты делегированного законодательства;

регламенты законодательных собраний этих сообществ.

Трибунал признал за собой правомочие рассматривать конституционность законов, изданных до принятия Конституции 1978 г. Кроме того, органический закон наделил Конституционный трибунал правом рассматривать соответствие актов не только положениям Конституции, но и изданным в конституционных рамках законам, разграничивающим компетенцию государства и различных автономных сообществ или регулирующим и гармонизирующим осуществление ими своей компетенции.

Осуществляемый Трибуналом конституционный контроль может быть как *абстрактным,* так и *конкретным.*

Конституционный трибунал разрешает конфликты по поводу компетенции между различными органами и структурами государства: между самим государством и автономными сообществами или между различными автономными сообществами, что уже упоминалось, а также между Правительством, с одной стороны, и Конгрессом депутатов, Сенатом, Генеральным советом судебной власти, — с другой или между названными органами. Трибунал высказывается о компетенции и в необходимых случаях аннулирует акт, вызвавший конфликт. На практике это полномочие почти не используется: до середины 1994 г. Трибунал разрешил только одно дело по спору между Генеральным советом судебной власти и Генеральными кортесами.

Формирование. В состав Конституционного трибунала входят 12 членов, назначаемых Королем на *девять лет.* Четверо из них предлагаются Конгрессом большинством 3/5 его членов, четверо — Сенатом таким же большинством, два — Правительством и два — Генеральным советом судебной власти. Требование квалифицированного большинства в палатах Генеральных кортесов имеет, в частности, целью достижение более широкого согласия политических сил, чем то, которое необходимо для создания Правительства. Названный состав Конституционного трибунала должен обеспечивать его независимость по отношению к другим центральным органам государственной власти и свести к минимуму влияние территориальных единиц, входящих в состав Испании.

Обновляется Конституционный трибунал по *третям каждые три года,* что предохраняет его состав и практику работы от внезапных колебаний и переориентации. *Немедленное повторное назначение не допускается,* кроме случаев, когда магистрат Конституционного трибунала находился в должности не более трех лет. Формулировки Конституции и органического закона означают допущение в принципе повторного назначения магистра. тов по истечении какого-то срока после окончания их полномочий Этим испанское законодательство отличается от законодательства большинства других стран, где члены органов конституционной юстиции назначаются или избираются на установленный срок. При осуществлении своего мандата члены Конституционного трибунала *независимы, и несменяемы.*

Члены Конституционного трибунала должны назначаться из числа магистратов и прокуроров, университетских профессоров публичных должностных лиц и адвокатов — юристов с признанной компетентностью и профессиональным стажем более 15 лет. Члены Трибунала получают жалованье в размере оплаты труда министра.

Членство в Конституционном трибунале *несовместимо с* любым представительным мандатом, политической или административной должностью, осуществлением руководящих функций в партии или профсоюзе и с должностью на службе в их аппарате, с судейской и прокурорской, а также с любой профессиональной или коммерческой деятельностью. В остальном несовместимость та же, что у представителей судебной власти.

Организация. Председатель Конституционного трибунала назначается Королем по предложению пленума Трибунала сроком на три года с возможным однократным последующим переназначением в том же порядке. Пленум решает этот вопрос тайным голосованием, причем при первом голосовании требуется абсолютное большинство, а при втором — относительное. Так же Трибунал избирает своего вице-председателя.

Конституционный трибунал действует в заседаниях *пленума и палат* (Salas). Пленум заседает в составе всех магистратов Трибунала. Если Председатель Трибунала отсутствует, его заменяет вице-председатель, при отсутствии которого — старейший по стажу в Трибунале судья, а при равном стаже — старший по возрасту. Трибунал состоит из двух палат, по шесть магистратов в каждой, назначенных Трибуналом. Первую палату возглавляет председатель, а вторую — вице-председатель Трибунала. Для решения вопроса о допустимости обращения в Трибунал пленум и палаты образуют *секции* в составе соответствующего председателя и двух магистратов.

Пленум разрешает следующие вопросы: жалобы на неконституционность, споры о конституционной компетенции между государством и автономными сообществами или между последними, споры между конституционными органами государства, предварительный контроль конституционности, оспаривание Правительством актов автономных сообществ, соблюдение требований при назначении собственных магистратов и распределение их между палатами, отводы магистратов и прекращение их полномочий, принятие и изменение регламента Трибунала. По предложению председателя или трех магистратов пленум может рассмотреть и другие дела из компетенции Трибунала.

Прочие вопросы относятся к компетенции палат. Дела между палатами распределяются по очередности, установленной пленумом по предложению председателя. Если какая-либо палата сочтет необходимым отступить от выраженной ранее Трибуналом правовой позиции, дело передается на пленум.

Судопроизводство. О признании законов и приравненных к ним актов неконституционными могут ходатайствовать Председатель Правительства, Защитник народа, 50 депутатов, 50 сенаторов, коллегиальные исполнительные органы автономных сообществ и в соответствующих случаях их законодательные собрания. Конституционность закона может быть оспорена в трехмесячный срок со дня его опубликования. После поступления ходатайства о нем уведомляется орган, чей акт оспаривается; этот орган обязан в 15-дневный срок представить свои замечания в отношении ходатайства. По истечении указанного срока Трибунал должен вынести решение в течение 10 дней, за исключением случая, когда он считает необходимым продлить срок до 30 дней, но не свыше. Фактически эти сроки не соблюдаются, и средняя продолжительность рассмотрения дел значительно больше.

Ходатайство о защите от нарушения конституционных прав и свобод решениями или действиями публичных властей может заявить любое физическое или юридическое лицо, которое ссылается на законный интерес, а также Защитник народа и прокуратура (Ministerio Fiscal). Такое ходатайство допустимо в течение 20 дней по исчерпании возможностей иного обжалования. Данное полномочие Трибунала, несмотря на процедурную сложность, оказалось наиболее часто используемым: после начала функционирования Трибунала в 1980 г. число обращений выросло с 218 до 2983 в 1990 г. Хотя реформа Органического закона о Конституционном трибунале, проведенная в 1988 г., и ужесточила фильтрацию обращений, их число по-прежнему велико и колеблется в пределах от 2,5 до 3 тыс. в год.

Если судебный орган в каком-либо процессе сочтет, что подлежащая применению в деле норма, которая имеет силу закона и от действительности которой зависит судебное решение, может оказаться противоречащей Конституции, он обращается с запросом в Конституционный трибунал, не приостанавливая процесса. Стороны в процессе могут указывать на неконституционность, но сами не имеют права начинать соответствующую процедуру. Если запрос недопустим или необоснован, то он сразу отклоняется по заслушании мнения Генерального прокурора. Если же запрос допускается к рассмотрению, то применяется та же процедура, что и при осуществлении абстрактного Контроля.

Оспаривание конституционности еще не ратифицированных международных договоров осуществляется Правительством или одной из палат Генеральных кортесов. Трибунал в этом случае

высказывается о наличии или отсутствии расхождений между договором и Конституцией.

Пленум и палаты Трибунала правомочны в присутствии не менее 2/3 их состава. В секциях достаточно присутствия двух членов, если между ними не возникают разногласия, требующие участия третьего члена.

Процедура *бесплатна* и построена на началах *состязательности:* стороны представлены поверенными или адвокатами. Решение принимается большинством голосов, при равенстве которых голос председательствующего дает перевес. Особые мнения судей публикуются вместе с решением, однако подробности голосования огласке не подлежат.

Решения Конституционного трибунала публикуются в «Болетин Офисьяль дель Эстадо» с особыми мнениями, если таковые были. Они вступают в силу по рассмотренному делу со следующего за опубликованием дня и не подлежат обжалованию. Решения о неконституционности закона или приравненной к нему нормы и все те решения, которые не ограничиваются оценкой субъективного права, имеют общеобязательное действие. Если в решении не указано иного, остальные части закона продолжают действовать. Решение, принятое по запросу судебного органа, сообщается последнему.

5. Государственный совет

Согласно ст. 107 Конституции, Государственный совет — это *верховный консультативный орган Правительства.* Исключительность этой функции отличает его от одноименного органа во Франции. Подробно его статус регулируется Органическим законом о Государственном совете 1980 г.

Компетенция Государственного совета — консультирование Правительства и автономных сообществ по запросам их председателей. Различаются компетенция *пленума* и компетенция *постоянной комиссии* Государственного совета. Первая включает *10* позиций, по которым следует обязательно консультироваться у Государственного совета (о проектах законодательных декретов, о предварительных проектах законов, подлежащих изданию во исполнение или развитие международных договоров, конвенций и соглашений, о юридических проблемах в связи с толкованием и исполнением актов международных и наднациональных организаций и др.). Компетенция постоянной комиссии включает 18 пунктов и касается регламентарных предписаний, издаваемых во исполнение или развитие международных договоров, конвенций и соглашений, споров о полномочиях между различными министерствами, контроля за осуществлением функций, делегированных государством автономным сообществам, и др.

Пленум состоит из председателя Совета, постоянных советников, советников по должности, выборных советников и секретаря Совета. Постоянную комиссию составляют председатель, постоянные советники и генеральный секретарь.

Председатель Совета свободно назначается королевским декретом, одобренным в Совете министров и контрасигнованным Председателем Правительства, из числа юристов, обладающих признанным авторитетом и соответствующим опытом. Постоянные советники назначаются королевским декретом из числа указанных в органическом законе категорий лиц — действующих и бывших министров, членов или председателей законодательных органов автономных сообществ, профессоров права, экономики и социальных дисциплин университетов и др. В установленной очередности они в случае необходимости замещают председателя Совета. Советники по должности (natos) — перечисленные в указанном органическом законе лица, например, директор Испанской королевской академии, президенты Королевской академии моральных и политических наук, Академии юриспруденции и законодательства, Генеральный прокурор государства, председатель Хунты начальников штабов и др. Выборные (electivos) советники в числе 12 человек назначаются королевским декретом на *четыре года* из указанных в законе лиц (депутатов, сенаторов, судей Конституционного трибунала, ректоров университетов и др.). Генеральный секретарь назначается королевским декретом из числа высших адвокатов (Letrados Mayores) по предложению постоянной комиссии, одобренному пленумом.

6. Защитник народа

Этот институт определяется в ст. 54 Конституции как *высокий комиссар Генеральных кортесов,* назначаемый ими для защиты прав, содержащихся в разд. I Конституции. С этой целью он может осуществлять наблюдение за деятельностью администрации, представляя отчеты Генеральным кортесам. Его статус определяется Органическим законом о Защитнике народа 1981 г. и Законом о

регулировании отношений между институтом Защитника народа и подобными должностными лицами в различных автономных сообществах 1985 г.

Защитник народа избирается сроком на *пять лет* не менее 3/5 общего числа членов каждой палаты Генеральных кортесов, начиная с Конгресса депутатов. Это гарантирует самостоятельность и независимость Защитника народа. Обе палаты создают комиссии для поддержания отношений с Защитником народа, которые могут заседать совместно под руководством председателя Конгресса, в частности, когда необходимо предложить кандидатуру или кандидатуры на должность Защитника народа. Защитник народа выполняет свои функции *самостоятельно и по собственному убеждению.*

Любое физическое и юридическое лицо независимо от своей государственной принадлежности может жаловаться Защитнику народа на деятельность публичной администрации или на посягательство на его права и свободы со стороны этой администрации или какого-либо ее чиновника. Жалоба направляется без каких-либо материальных затрат, т. е. *бесплатно,* и не существует установленных условий в отношении ее формы. В равной мере Защитник народа может действовать по своей *инициативе.*

Полномочия этого должностного лица распространяются и на военнослужащих, включая военную администрацию, за исключением ее решений, затрагивающих национальную оборону. Что же касается органов юстиции, то законодательно установлена особая процедура, когда Защитник народа действует совместно с Генеральным прокурором государства.

При осуществлении своих функций Защитник народа имеет *доступ ко всем административным документам,* исключая те, которые объявляются Советом министров секретными. Защитник народа может *посещать все государственные органы и учреждения,* включая тюрьмы, госпитали, больницы, казармы, комиссариаты полиции и т. д. Должностное лицо, отказывающее в предоставлении нужных документов, привлекается к административной ответственности.

По долгу службы или по ходатайству физического или юридического лица, а также парламентария Защитник народа может проводить *расследование действий и решений публичной администрации и ее представителей.* При выявлении злоупотреблений, произвола, дискриминации, ошибки, небрежности или упущения Защитник народа, запросив мнение нарушителя, ставит об этом в известность вышестоящих руководителей. Не будучи правомочен изменять или отменять акты публичной администрации, он может предлагать изменение критериев при их применении, обращаться с предложением об изменении норм в законодательный орган или в администрацию, а если считает какой-либо акт противоречащим Конституции, то может обращаться в Конституционный трибунал.

Отчеты Генеральным кортесам он представляет ежегодно. Они рассматриваются сначала совместной комиссией палат, а затем на заседаниях палат. Кроме того, Защитник народа может по собственной инициативе представлять доклады по каким-либо отдельным вопросам или направлениям деятельности (например, о состоянии прав и свобод в тюрьмах, в психиатрических больницах и др.).

Основная деятельность Защитника народа состоит в рассмотрении индивидуальных жалоб (40 % из них принимаются и по ним проводятся расследования) и направлении рекомендаций по совершенствованию законодательства.

Защитник народа самолично назначает и освобождает от должности своих сотрудников. В государственном бюджете предусматриваются расходы на ведомство Защитника народа.

7. Счетный трибунал

Согласно ст. 136 Конституции, это *верховный орган надзора за ведением государственных финансовых счетов и экономическим управлением со стороны государства, а также за публичным сектором в экономике.* Он непосредственно подчиняется Генеральным кортесам и по их поручению осуществляет свои функции по проверке Генерального счета государства. Этот контрольный орган действует в Испании весьма длительное время: несмотря на все превратности политической судьбы, он оставался в системе государственных органов на протяжении почти полутора веков.

Финансовые отчеты государства и государственного публичного сектора экономики представляются Трибуналу и оцениваются им. Без ущерба для своей собственной юрисдикции Трибунал ежегодно представляет Генеральным кортесам оокдаб, в котором сообщает о нарушениях и той ответственности, которая, по его мнению, должна за них последовать.

Члены Трибунала пользуются той же *независимостью и несменяемостью,* что и судьи, и на них распространяется такая же *несовместимость* с другими мандатами, должностями и занятиями.

Подробно статус Трибунала регулируется Органическим законом о Счетном трибунале 1982 г. и Законом о деятельности Счетного трибунала 1988 г.

В соответствии с этим законом Счетный трибунал проверяет следующие структуры: администрацию государства, автономные сообщества, местные корпорации, учреждения социального обеспечения, автономные организации, связанные с государством, государственные общества и другие публичные предприятия. Он осуществляет надзор за использованием субвенций, кредитов, поручительств и иной помощи, оказываемой публичным сектором физическим и юридическим лицам. В отличие от аналогичных органов в Италии и Бельгии на Счетный трибунал возложен только *последующий контроль.*

Счетный трибунал состоит из 12 счетных советников, в число которых входит председатель, и прокурора (Fiscal). Председатель назначается королевским декретом сроком на *три года,* а счетные советники — Генеральными кортесами на *девять лет:*

по шесть человек Конгрессом депутатов и Сенатом из числа судей и магистратов высших судов страны, профессоров государственных университетов, высших чиновников, послов, экономистов, адвокатов, компетентность которых общепризнана и которые занимаются профессиональной деятельностью не менее 15 лет. Назначение в каждой палате производится 3/5 голосов. Члены Трибунала *независимы и несменяемы.* К ним предъявляются те же требования *несовместимости,* что и к судьям.

Организация Трибунала включает *пленум* и *управляющую комиссию* (Comision de Gobierno), которая состоит из председателя Трибунала и председателей *секций.*

Прокуратура Трибунала состоит из назначаемого Правительством прокурора и двух прокурорских адвокатов и функционально подчинена Генеральному прокурору государства.

В некоторых автономных сообществах (например, в Каталонии, Наварре) учреждены счетные палаты, не зависимые от Счетного трибунала. По своим функциям эти палаты имеют сходство с французскими счетными палатами, действующими в регионах.

8. Генеральный совет судебной власти

Согласно ч. 2 и 3 ст. 122 Конституции, этот орган призван управлять судебной властью. Конечно, он не может предписывать судам, какие им принимать решения по делам своей юрисдикции, но он влияет на формирование органов судебной власти и обеспечивает их надлежащее функционирование. Генеральный совет судебной власти не *является судебным органом,* его можно считать руководящим органом судейско-прокурорского сообщества.

Конституционное определение этого органа говорит о его значении. Подробнее его статус был урегулирован сначала Органическим законом о Генеральном совете судебной власти 1980 г., а затем кн. II Органического закона о судебной власти 1985 г. Принятие последнего акта в испанской литературе рассматривается как самая значимая реформа после предпринятой в 1870 г. Законом об организации судебной власти. В основных чертах статус Генерального совета описан в Общей части учебника (см. п. 4 § 1 гл. X).

Акты Генерального совета судебной власти о назначении председателей судебных органов и магистратов издаются в форме королевских декретов: подписываются Королем и контрасигнуются министром юстиции. Судей Генеральный совет назначает своим постановлением (Orden). Эти акты публикуются в «Болетин Офисьяль дель Эстадо».

Ежегодно Генеральный совет направляет Генеральным кортесам и Правительству доклад о состоянии и деятельности органов судебной власти. В необходимых случаях Председатель и члены Генерального совета могут выступать в палатах Генеральных кортесов по поводу представленного доклада.

9. Судебная система

Конституция в ст. 117 гласит, что правосудие исходит от народа и осуществляется именем Короля судьями и магистратами, которые, входя в состав судебной власти, *независимы, несменяемы, ответственны и подчиняются только власти закона.* Их нельзя уволить, отстранить от должности, переместить или отправить на пенсию, кроме как в случаях и с гарантиями, указанными в законе.

Осуществлять юрисдикционные полномочия при любой форме процесса могут исключительно

определенные законом суды и трибуналы, и делают они только это. Основу организации и деятельности трибуналов образует принцип юрисдикционного единства. Военно-судебные органы должны действовать строго в конституционных и законных рамках, а чрезвычайные трибуналы запрещаются.

Следует обратить внимание на то, что испанская терминосистема различает *суды* и *трибуналы, судей* и *магистратов.* Институты, обозначенные первыми терминами, занимают более низкий уровень.

Органический закон о судебной власти, утверждая безусловное верховенство Конституции при отправлении правосудия предусматривает, что в случае, если судебный орган считает подлежащий применению в конкретном деле закон эвентуально не соответствующим Конституции и истолковать его в конституционном духе никак не удается, то направляет вопрос об этом в Конституционный трибунал. Во всех случаях, когда по закону допускается кассационное обжалование вынесенного судебного решения, нарушение конституционного предписания считается достаточным обоснованием жалобы. Разрешает такую жалобу только Верховный трибунал.

Судьи и трибуналы не применяют правоположений, противоречащих Конституции, закону или вышестоящей норме.

Окончательные решения судей и трибуналов общеобязательны, равно как и их требования о содействии во время процесса и исполнения решений (ст. 118 Конституции).

Согласно ст. 119 Конституции, правосудие бесплатно, когда об этом постановит закон в отношении тех, у кого нет достаточных средств для ведения своего дела в суде.

В ст. 120 Конституция предусматривает *публичность* судебных действий, кроме случаев, определенных процессуальными законами. Решения всегда мотивируются и оглашаются публично.

Судопроизводство ведется преимущественно *устно,* особенно по уголовным делам. При этом используется официальный язык государства (кастильское наречие испанского языка), однако возможно и использование официального языка соответствующего автономного сообщества, если ни одна из сторон не возражает, ссылаясь на его незнание или недостаточное знание. Стороны, их представители и адвокаты, свидетели и эксперты могут в любом случае выступать и представлять документы на языке автономного сообщества.

Ущерб, причиненный судебной ошибкой, а также являющийся последствием ненормального функционирования судебной администрации, подлежит возмещению за счет государства (ст. 121 Конституции).

Конституция в ст. 125 управомочивает граждан непосредственно участвовать (буквально: осуществлять народное действие — accion popular) в отправлении правосудия в качестве *присяжных заседателей,* а также в трибуналах обычного и традиционного права. По Органическому закону о судебной власти функция присяжного заседателя обязательна и подлежит вознаграждению. Этот институт урегулирован Органическим законом о трибунале присяжных 1995 г., согласно которому такому трибуналу подсудны дела о преступлениях против личности, чести, свободы и безопасности человека, о должностных преступлениях и о поджоге. Состав трибунала включает председательствующего профессионального судью, девять присяжных заседателей и двух запасных. Присяжным заседателем может быть любой испанец, достигший возраста 18 лет, умеющий читать и писать и не страдающий физическими или психическими недостатками, препятствующими осуществлению данной функции.

Статус судей и магистратов. В соответствии со ст. 127 Конституции магистраты и судьи, а также прокуроры, пока находятся на службе, не могут занимать другие публичные должности, принадлежать к политическим партиям или профсоюзам. Для них законом предусмотрено свое профессиональное объединение. Устанавливаемая законом *несовместимость* мандатов, должностей и занятий сотрудников судебной власти должна обеспечить их полную *независимость.* Профессиональные судьи и магистраты образуют единый корпус (ч. 1 ст. 122 Конституции).

Органический закон о судебной власти установил их *несменяемость,* а также запретил трибуналы чести.

Верховный трибунал. Согласно ст. 123 Конституции, юрисдикция этого органа распространяется на всю Испанию, и он представляет собой *высший юрисдикционный орган для всех ветвей судебной власти, кроме конституционных гарантий.* Председатель его назначается Королем по предложению Генерального совета судебной власти.

Верховный трибунал состоит из пяти палат: 1) по гражданским делам; 2) по уголовным делам; 3) по делам об административных спорах; 4) по социальным делам; 5) по делам о воинских преступлениях, регулируемым главным образом специальным законодательством.

Национальное присутствие. Этот судебный орган обладает юрисдикцией также на территории всей страны. Его председатель приравнен к председателю палаты Верховного трибунала, а председатели палат — к магистратам Верховного трибунала. В составе Национального присутствия три палаты: по уголовным делам, по делам об административных спорах, по социальным делам.

Высшие трибуналы правосудия. Эти судебные органы действуют на территории автономных сообществ и выносят решения их именем. В каждом таком трибунале создаются палаты: по гражданским и уголовным делам; по делам об административных спорах; по социальным делам. Председатели этих трибуналов одновременно возглавляют палаты по гражданским и уголовным делам и приравнены к магистратам Верховного трибунала.

Палаты всех вышеперечисленных судов могут разделяться ва секции.

Провинциальные присутствия. Они действуют в провинциях и выносят решения их именем. Присутствия могут создавать секции для судебных округов (partidos judiciales) вне центра провинции. В этом случае председатель присутствия возглавляет первую секцию.

Провинциальное присутствие и другие трибуналы могут действовать в качестве суда присяжных.

Низовые суды. Низовое звено судебной системы составляют суды первой инстанции и расследования (Juzgados de Primera Instancia e Instruccion), уголовные суды, суды по административным спорам, социальные суды, суды по пенитенциарному надзору (они рассматривают дела об исполнении наказаний лишением свободы и мер пресечения, охране прав и интересов заключенных, осуществляют судебный контроль за применением дисциплинарной власти в пенитенциарных учреждениях) и суды по делам несовершеннолетних.

Суды первой инстанции и расследования создаются по одному или более в судебных округах, размещаются в их центрах и именуются по названию той муниципии, где находятся. В столице создаются один или несколько центральных следственных судов, чья юрисдикция распространяется на всю страну и которые расследуют дела, подлежащие рассмотрению в палате по уголовным делам Национального присутствия или центральных (т. е. низовых в столице) уголовных судах.

В каждой провинции, а при необходимости в отдельных населенных пунктах, создаются по одному или несколько судов по административным спорам; каждый из них компетентен в масштабе всей провинции. Кроме того, в каждой провинции создаются один или несколько социальных судов, компетентных в масштабе всей провинции. Для центра провинции может быть создан такой особый суд. В порядке исключения может быть создан один административный или социальный суд для нескольких провинций в рамках одного автономного сообщества. То же относится к судам по пенитенциарному надзору и судам по делам несовершеннолетних.

Военная юстиция. Ее юрисдикция ограничена деяниями строго военного характера, которые определены как воинские преступления Военно-уголовным кодексом, и основаниями, вытекающими из осадного положения.

Мировые суды. Эти суды создаются в тех муниципиях, где нет судов первой инстанции и расследования. Несколько таких судов могут иметь общий секретариат.

Мировым судьей может быть назначено лицо, не имеющее степени лиценциата права (т. е. высшего юридического образования), но отвечающее требованиям, установленным для поступления на судебную службу, не подпадающее под правила о неспособности или несовместимости. Мировым судьям, однако, разрешается иная профессиональная или коммерческая деятельность.

Прокуратура. В ее задачу, согласно ст. 124 Конституции, входит без ущерба для компетенции других органов содействие органам правосудия в защите законности, прав граждан и охраняемого законом публичного интереса по долгу службы или по заявлениям заинтересованных лиц. Она также следит за соблюдением независимости трибуналов и добивается перед ними удовлетворения общественного интереса. Свои функции прокуратура осуществляет через собственные органы согласно принципам единства действий и иерархической подчиненности и в любом случае связана принципами законности и беспристрастности. Генеральный прокурор государства назначается Королем по предложению Правительства и по заслушании Генерального совета судебной власти.

Законом 1981 г. утвержден Органический устав прокуратуры. Помимо центральных органов прокуратуры, в ее состав входят прокуратуры, действующие при трибуналах — от Верховного и Конституционного до провинциальных присутствий. Кроме того, существует специальная прокуратура для предупреждения и подавления незаконного оборота наркотиков. Особое положение в системе прокуратуры занимает отмеченная выше прокуратура при Счетном трибунале.

Адвокаты и поверенные (Procuradores). Адвокаты профессионально осуществляют

защиту сторон во всех видах процесса, оказывают содействие и консультирование по юридическим вопросам. Адвокатом может быть только лицо, имеющее степень лиценциата права. Действуя в судах и трибуналах, адвокаты свободны и независимы, подчиняются принципу доброй совести, пользуются правами, гарантирующими достоинство их функции и охрану свободы выражения и защиты.

Что касается поверенных, то закон не требует от них высшего юридического образования. Тем не менее, как правило, только они могут представлять стороны при любом типе процесса.

Как адвокаты, так и поверенные обязаны хранить в тайне факты или сведения, ставшие им известными при осуществлении профессиональной деятельности. Нельзя обязывать их сообщать о таких фактах или сведениях.

Адвокаты и поверенные должны входить в состав соответствующих профессиональных коллегий, кроме случаев, когда они состоят на службе публичных администраций или публичных корпораций.

По трудовым делам и делам о социальном страховании представительство должно осуществляться состоящими в коллегиях специалистами, имеющими высшее образование в социальной области.

Судебная полиция. Испанская конституция принадлежит к числу немногих, которые упоминают данный институт. Согласно ст. 126, судебная полиция подчиняется судьям, трибуналам и прокуратуре при осуществлении ими своих функций по расследованию преступлений, обнаружению и обезвреживанию лиц, совершивших преступные деяния. Наряду со специальными подразделениями судебной полиции Органический закон о судебной власти обязывает любое лицо, состоящее на службе в силах или учреждениях безопасности, выполнять в случае необходимости функции судебной полиции.

§ 6. Политико-территориальное устройство. Региональная автономия и местное самоуправление

1. Политико-территориальная организация

Согласно ст. 137 — 139 Конституции, определяющим общие территориальные принципы Испании, государство организуется из муниципий, провинций и автономных сообществ. Все эти корпорации для осуществления своих соответствующих интересов пользуются *автономией,* которая представляет собой основной элемент территориальной организации испанского государства. Государство гарантирует эффективную реализацию принципа *солидарности* (ст. 2 Конституции), следя за установлением адекватного и справедливого экономического равновесия между различными частями территории страны, уделяя особое внимание островным территориям; различия между уставами автономных сообществ ни в коем случае не должны включать экономические или социальные привилегии (ст. 138).

Все испанцы на любой части территории страны имеют одинаковые права и обязанности. Никакой орган власти не может принимать меры, прямо или косвенно препятствующие свободе передвижения лиц и свободному перемещению благ на всей территории страны.

По действующей Конституции политико-территориальное устройство Испании остается *унитарным,* однако степень децентрализованности его такова, что по ряду параметров, как будет показано ниже, оно приближается к федеративному. В то дсе время в своем решении от 2 февраля 1981 г. Конституционный трибунал указал: «Автономия не означает суверенности». Это вытекает из зафиксированного в упомянутой ст. 2 Конституции принципа нерасторжимого единства испанской нации, общей и неделимой родины всех испанцев.

2. Автономные сообщества

Этот институт учрежден действующей Конституцией (главным образом гл. III разд. VIII, включающей ст. 143—158). Одна из задач, которые ставились при этом, —-учет особенностей населяющих страну народов. В преамбуле Конституции среди прочего отмечено стремление «обеспечить всем испанцам и народам Испании осуществление прав человека, развитие их культур и традиций, языков и институтов». В Испании, отличающейся лингвистическим и культурным разнообразием, национальный вопрос всегда был острым. В целях оптимального его разрешения составители действующей Конституции воспользовались опытом Второй испанской республики (1931 — 1939 гг.) и итальянской Конституции 1947 г.

В осуществление права на автономию, признанного в ст. 2 Конституции, сопредельным провинциям

с общими историческими, культурными и экономическими характеристиками, островным территориям и провинциям, имеющим регионально-историческую общность, было разрешено в целях их самоуправления образовывать автономные сообщества. В то же время Конституция категорически *запретила создание федерации автономных сообществ.* Правда, в уставах автономных сообществ могут содержаться предпосылки, реквизиты и условия для заключения *соглашений между автономными сообществами о* взаимных услугах, а также порядок и последствия соответствующего уведомления Генеральных кортесов. Соглашения о сотрудничестве между автономными сообществами требуют разрешения Генеральных кортесов.

В настоящее время на территории Испании существуют 17 автономных сообществ, из которых Каталония, Страна басков и Галисия охватывают ареалы проживания соответствующих коренных народов — каталонцев, басков, галисийцев. Семь автономных сообществ включают по одной провинции (Астурия, Балеарские острова, Кантабрия, столица Мадрид, Мурсия, Риоха и Наварра); остальные 10 автономных сообществ в своем составе имеют по две и более провинций. В семи названных автономных сообществах действуют одни и те же органы, выполняющие функции по управлению автономным сообществом и провинцией.

Каждое автономное сообщество имеет свой *устав (статут),* принимаемый в качестве органического закона государства (ст. 81 Конституции). Уставы автономных сообществ носят характер особых правовых норм вследствие особенностей их принятия и отчасти содержания и в испанском законодательстве признаются как акты, иерархически более высокие по отношению к законам автономных сообществ; уставы представляют собой фундамент, основу, на которой в автономных сообществах строится обычное законодательство.

Первоначальные проекты уставов разрабатывались комиссиями в составе членов представительных органов соответствующих провинций и избранных там депутатов и сенаторов и представлялись на рассмотрение Генеральных кортесов в качестве законопроектов. Изменение устава производится в установленном в нем порядке и утверждается государственным органическим законом. Конституция урегулировала процедуру создания устава, включая разрешение возможных разногласий между провинциями посредством референдумов. Уставы автономных сообществ, обладающих полной автономией (см. ниже), могут изменяться только по установленной в них процедуре, включающей референдум.

По общему правилу уставы содержат весьма сходные положения, тем более что Конституция в ст. 147 определила перечень вопросов, которые обязательно должны содержаться в этом акте. Обязательными являются название автономного сообщества, которое в наибольшей мере должно соответствовать его историческим традициям, границы территории, положения о собственных органах власти, предметы ведения автономного сообщества. Кроме того, уставы обычно включают статус языков автономного сообщества, если оно не монолингвистично, положения о гимне сообщества; в них определяются статус органов власти автономного сообщества и отношения между ними, часто регулируются финансы и всегда — порядок пересмотра устава.

К о м п е т е н ц и я . В Конституции определены 22 позиции, представляющие собой возможные предметы ведения автономных сообществ. Это различные внутренние для них проблемы, например, регулирование сельского хозяйства, охраны окружающей среды, туризма, проектирования и строительства гидротехнических сооружений, рыболовства во внутренних водах, музеи, библиотеки, преподавание, язык автономного сообщества, социальное обеспечение, здравоохранение и гигиена и др. По прошествии пяти лет компетенция автономных сообществ может быть расширена за счет других предметов, не отнесенных к ведению государства (ч. 2, ст. 148 Конституции), сфера исключительной компетенции которого определена в ст. 149 Конституции в 32 позициях, включая традиционные — Вооруженные силы, международные отношения, таможенный и тарифный режим, законодательство о мерах и весах, основы и координация общего планирования экономической деятельности, денежная система и государственный долг и др. В названной сфере передача полномочий от государства автономным сообществам не допускается.

Четыре автономных сообщества — Каталония, Галисия, Страна басков и Андалузия — с самого начала приняли на себя всю компетенцию вне рамок компетенции государства, разработав уставы на основе более сложной процедуры. Они, таким образом, обладают *полной автономией.*

Весьма примечательно конституционное положение, согласно которому государство, не вторгаясь в компетенцию автономных сообществ, рассматривает *обслуживание культуры,* как долг и существенное полномочие и по согласованию с автономными сообществами содействует культурному обмену между

ними.

Предметы, находящиеся за пределами исключительной сферы компетенции государства и исключительной сферы компетенции автономных сообществ, могут быть уставами отнесены к ведению автономных сообществ, но для тех из них, уставы которых не отнесли такие предметы к их ведению, эти предметы остаются в *компетенции государства.* Вообще в данной сфере нормы, изданные государством, имеют приоритет по отношению к нормам, изданным автономными сообществами, разве что тот или иной предмет всеми уставами автономных сообществ отнесен к их ведению. В любом случае право государства дополняет право автономных сообществ.

Генеральные кортесы могут *делегировать автономным сообществам право законодательствовать по вопросам государственной компетенции,* если эти вопросы имеют отношение к соответствующему автономному сообществу, однако в рамках принципов, основ и направлений, установленных государственным законом. Кроме того, посредством органического закона государство может передать или делегировать автономным сообществам свои полномочия, природа которых допускает такую передачу или делегирование, сохранив за собой право контроля за их осуществлением. Своими законами государство если этого требует общий интерес, может устанавливать принципы, необходимые для гармонизации нормативных положений, издаваемых автономными сообществами в сфере их компетенции. Вопрос о необходимости этого решается абсолютным большинством голосов в каждой палате Генеральных кортесов (ст. 150 Конституции).

В феврале 1992 г. Пакт об автономии (Pacto autonomico), подписанный на национальном уровне самыми крупными политическими партиями страны — Народной партией и Испанской социалистической рабочей партией, предусмотрел расширение компетенции автономных сообществ, установленной в ст. 148 Конституции, на основании упомянутой возможности передачи или делегирования органическим законом полномочий, входящих в компетенцию государства.

Таким образом, в рамках Конституции автономные сообщества могут формировать свою компетенцию, добиваясь наибольшей адекватности ее своим потребностям. В то же время ч. 3 ст. 150 Конституции устанавливает, что в случаях, когда этого требует общий интерес, государство может путем издания законов согласовывать нормативные предписания автономных сообществ, даже если они относятся к ведению этих единиц. Правда, необходимость такого согласования должна быть установлена Генеральными кортесами абсолютным большинством голосов каждой палаты.

Ряд специальных автономных полномочий признан с учетом их исторических особенностей за такими сообществами, как Страна басков, Наварра, Канарские острова, а также города Сеута и Мелилья.

Если автономное сообщество не выполняет обязанностей, возложенных на него Конституцией и другими законами, или грубо нарушает общие интересы Испании, то Правительство обращается с соответствующим требованием к президенту автономного сообщества, а если он не отреагирует, то с одобрения абсолютного большинства Сената может принять необходимые меры для *принуждения автономного сообщества к выполнению своих обязанностей или для защиты упомянутого общего интереса.* Осуществляя эти меры, Правительство может давать указания любым властям автономного сообщества.

Автономное сообщество пользуется *финансовой автономией,* которая осуществляется в соответствии с принципами координации с государственными финансами и солидарности всех испанцев. Государство может передавать автономным сообществам определенные полномочия в сфере государственных налогов.

Доходы автономных сообществ складываются из следующих источников:

налогов, уступленных государством полностью или частично, а также иных форм участия в доходах государства;

собственных налогов и сборов;

поступлений из Фонда межтерриториальной компенсации и иных ассигнований из генерального бюджета государства;

доходов от собственного имущества и частноправовых сделок;

доходов от кредитных операций.

Автономным сообществам запрещено облагать налогом имущество за пределами их территории или посредством пошлин препятствовать свободному передвижению товаров или услуг.

В генеральном бюджете государства могут предусматриваться ассигнования автономным сообществам для покрытия расходов по осуществлению ими принятых на себя государственных

функций и для обеспечения минимума основных публичных услуг на всей территории страны. С целью корректировки межтерриториальных экономических различий и реализации принципа солидарности учрежден Фонд компенсации, средства которого распределяются Генеральным кортесами между автономными сообществами и провинциями.

Организация власти. Типовая система органов власти автономного сообщества, предусмотренная в Конституции для автономных сообществ, обладающих полной автономией, включает прежде всего законодательное собрание, которое избирается всеобщими выборами по системе пропорционального представительства, обеспечивающей также представительство различных зон территории. Далее в систему власти входят правительственный совет, обладающий исполнительными и административными функциями, и избираемый законодательным собранием из числа своих членов, и назначаемый Королем президент, на которого возлагается руководство правительственным советом, верховное представительство автономного сообщества и представительство государства в нем. Президент и члены правительственного совета несут политическую ответственность перед законодательным собранием. В автономных сообществах, следовательно, установлена *парламентарная форма правления.* Во главе судебной организации сообщества находится высший трибунал правосудия.

На уровне ниже конституционного правовое положение автономных сообществ регулируют две группы норм: акты общего характера (Органический закон о финансировании автономных сообществ 1980 г., Закон о Фонде межтерриториальной компен» сации 1984 г. и Закон об автономном развитии 1983 г.) и конкретные законы о правовом положении каждого автономного сообщества. Уставы автономных сообществ стали издаваться с конца 1979 г. (Органический закон об Уставе автономии Страны басков 1979 г.). Последний акт — Органический закон об Уставе автономии Кастильи-Леона — принят в начале 1983 г.

Наиболее богатой революционными событиями была в период гражданской войны, во франкистское время и остается до сих пор Страна басков. После принятия Конституции 1978 г. там все еще продолжают иметь место сепаратистские устремления.

В Стране басков в соответствии с названным органическим законом действуют Парламент, Правительство, Конституционный трибунал.

Парламент принимает законы, контролирует за деятельность Правительства, не затрагивая при этом компетенции так называемых *фуэральных институтов*,* существующих в исторических провинциях данного автономного сообщества — в Алаве, Бискайе и Гипускоа.

* Фуэральное право (староиспанский термин fuero означает «закон», «указ») — система привилегий и льгот, предоставлявшихся в средние века королевскими хартиями отдельным городам, сельским общинам и провинциям и сохранившихся до настоящего времени.

Парламент — орган неприкосновенный. Он включает членов, избираемых пропорционально численности населения каждой исторической провинции путем всеобщих, свободных, прямых и тайных выборов. Члены Парламента не несут ответственности за высказанные ими мнения и голосование. Они не могут быть арестованы, за исключением поимки на месте преступления. Из своего состава Парламент избирает председателя, президиум и постоянную депутацию; абсолютным большинством голосов Парламент принимает свой регламент.

Обычная сессия продолжается восемь месяцев в году; Парламент может созываться на чрезвычайные сессии с определенной повесткой дня. Законодательная инициатива в Парламенте принадлежит его членам, Правительству и фуэральным органам исторических провинций. Возможна также законодательная народная инициатива. Проекты законов обсуждаются и принимаются как на пленарных заседаниях Парламента, так и в его комиссиях; они промульгируются Председателем Правительства и публикуются в «Болетин Офисьяль дель Паис Баско» («Boletin Oficial del Pais Vasco» — «Официальный бюллетень Страны басков»).

Помимо законодательной деятельности, Парламент назначает в верхнюю палату Генеральных кортесов часть сенаторов от автономного сообщества и выполняет некоторые другие функции.

Правительство — коллегиальный орган, возглавляемый его Председателем; на Правительство возложено осуществление исполнительных и административных функций. Его полномочия, организация, формы ответственности регулируются Парламентом, который и назначает Правительство. Оно нуждается в доверии Парламента. Правительство в солидарном порядке отвечает за свою деятельность перед Парламентом, а отдельные советники (министры) несут ответственность за свои конкретные действия. Члены Правительства пользуются таким же иммунитетом, как и члены

Парламента.

В Стране басков отсутствует особое должностное лицо, которое выступало бы в качестве главы (президента) автономного сообщества; эти функции осуществляет *Председатель Правительства.* Кстати, такая же структура высших органов существует в землях Германии. Председатель Правительства назначается из числа членов Парламента и утверждается Королем Испании. Советники Правительства назначаются и увольняются его Председателем.

Контроль за деятельностью Парламента и Правительства осуществляет Конституционный трибунал, а разрешение противоречий между органами автономного сообщества и органами исторических территорий по поводу их компетенции возлагается на *арбитражную комиссию,* образуемую из равного числа представителей Правительства автономного сообщества и *фуэральной депутации* заинтересованной территории. В комиссии председательствует председатель Высшего трибунала Страны басков.

В качестве другого примера организации власти в автономном сообществе можно привести Кастилью-Леон. Согласно Органическому закону об Уставе автономии этого автономного сообщества 1983 г. № 4, основными его институтами являются Кортесы, Председатель Хунты и Хунта.

В компетенцию Кортесов входят в числе прочих следующие полномочия:

осуществление в сообществе законодательной власти;

контроль за политической и правительственной деятельностью Хунты и ее Председателя;

принятие бюджета сообщества и самих Кортесов и утверждение отчетов об их исполнении;

назначение из своего состава сенаторов в Генеральные кортесы (пропорционально численности политических групп), которые сохраняют сенаторский мандат, пока являются членами Кортесов Кастильи-Леона;

законодательная инициатива в Генеральных кортесах, включая инициативу реформы Конституции.

Кортесы избираются прямыми выборами на четыре года. Их члены (Procuradores — поверенные) представляют весь народ сообщества и не связаны императивным мандатом. Они не несут ответственности за свое голосование и высказывания при осуществлении своих функций. Они не могут быть задержаны или арестованы по подозрению в совершении преступления на территории сообщества, кроме случаев поимки на месте преступления. Судить их может только Высший трибунал правосудия автономного сообщества, а вне его территории — палата по уголовным делам Верховного трибунала.

Из своего состава Кортесы избирают председателя, бюро и постоянную депутацию. Они проводят две сессии в году общей продолжительностью 120 дней, но могут собираться на внеочередные заседания.

Председатель Хунты избирается Кортесами из своего состава абсолютным большинством в первом туре и относительным — в последующих, после чего назначается Королем. Если Кортесы не могут избрать Председателя Хунты в течение двух месяцев, они распускаются и назначаются новые выборы. В случае вотума недоверия ему Председатель Хунты подает в отставку.

Хунта состоит из Председателя и советников (Consejeros), которых не должно быть более 10. Советники свободно назначаются и смещаются Председателем с немедленным уведомлением Кортесов. Хунта осуществляет правительственную и административную, а также регламентарную власть, неся вместе с Председателем солидарную политическую ответственность перед Кортесами. Вотум недоверия — конструктивный: предложение могут внести 15 % членов Кортесов, которые должны в этом случае предложить кандидатуру нового Президента Хунты. Недоверие выражается абсолютным большинством. Если такое большинство не собрано, инициаторы не могут повторять инициативу в течение данного созыва.

Согласно Конституции, контроль за деятельностью органов автономного сообщества осуществляется Конституционным трибуналом (проверка конституционности законодательных предписаний), Правительством по заключению Государственного совета (проверка осуществления делегированных функций), органами до рассмотрению административных споров (проверка автономной администрации и ее регламентарных норм) и Счетным трибуналом (экономические и бюджетные вопросы).

Как видим, имеется значительное сходство в организации власти в этих двух автономных сообществах, которые между собой во многих отношениях весьма разнятся.

Центральное Правительство назначает в автономное сообщество своего *делегата,* который руководит государственной администрацией на территории автономного сообщества и в случае необходимости координирует ее деятельность с деятельностью собственной администрации автономного сообщества. Статус правительственного делегата регулируется Законом о делегатах

Правительства в автономных сообществах 1983 г.

Непосредственное участие населения в осуществлении власти довольно широко распространено в автономных сообществах. Здесь возможно осуществление народной инициативы с соблюдением условий национального уровня (ч. 3 ст. 87 Конституции), но детализация определяется самими автономными сообществами. Первым автономным сообществом, принявшим закон о народной инициативе, была Астурия (середина 80-х гг.).

3. Местное самоуправление и управление

Эти функции публичной власти осуществляются на местных уровнях — в провинциях и муниципиях. Конституция в ст. 142 устанавливает, что местные финансы должны располагать достаточными средствами для осуществления этими единицами своих законных функций и имеют своими основными источниками собственные налоги, а также долю от налогов государства и автономных сообществ. Подробно функционирование местных коллективов регулируется Законом об основах местного режима 1985 г. и Законом о местных финансах 1988 г. а также уставами автономных сообществ, которые, в частности, предусматривают возможность передачи или делегирования провинциям и другим территориальным единицам определенных полномочий сообщества. Местное самоуправление регулируется также законами автономных сообществ; упомянем в качестве примера принятые в 1987 г. законы Парламента Каталонии о компетенции провинциальных советов, о муниципалитетах и местном режиме, об организации зон сотрудничества.

Местные выборные органы избираются на четыре года.

Провинции. Согласно ст. 141 Конституции, провинция — местная единица с правами юридического лица, предназначенная для объединения муниципий и осуществления на соответствующей территории государственной деятельности. В настоящее время насчитывается 50 провинций, причем это деление не менялось с 1833 г. Изменение их границ может производиться только органическим законом. В компетенцию провинций, определяемую национальными законами и законами автономных сообществ, во всех случаях входят координация деятельности муниципальных служб, юридическая, экономическая и техническая помощь муниципиям, особенно слабо обеспеченным в финансовом и административном отношении, а также предоставление услуг надмуниципального характера. В этих целях провинциальные депутации ежегодно принимают план кооперирования деятельности.

Осуществление в провинциях автономного правления и администрации возлагается на *депутации* и иные представительные корпорации. Центральное Правительство представлено в провинции *губернатором,* которого назначает министр внутренних дел.

Депутации состоят из депутатов, избираемых по судебным округам. *Председатель* избирается депутацией; в его обязанности входит представительство провинции, руководство ее управляющей комиссией и администрацией, созыв депутации на сессии, руководство службами и деятельностью исполнительных органов провинции. Председатель назначает из числа членов управляющей комиссии вице-председателей, которым может делегировать часть своих полномочий.

Управляющая комиссия — исполнительный орган провинции, аналог правительства автономного сообщества. Численный состав ее не превышает 1/3 от численного состава депутации. Члены комиссии назначаются и отзываются председателем по его усмотрению.

Устав Страны басков специально подчеркивает правовое положение фуэральных органов исторических провинций, которые имеют свой собственный правовой режим и на своей территории обладают специфической компетенцией. Она включает такие вопросы, как организация, порядок деятельности собственных органов провинции, территориальная демаркация ее территории, правовой режим провинциального и муниципального имущества, порядок избрания органов муниципальной власти.

В каждой такой провинции действуют избираемые населением *генеральные, хунты* и *фуэральные депутации* (diputaciones forales), в которых председательствуют и которыми руководят *генеральные депутаты.* Генеральная хунта действует как провинциальный парламент, осуществляющий нормотворческую власть, одобряющий бюджет, контролирующий деятельность исполнительной власти. Члены органов исполнительной власти — фуэральных депутаций называются уполномоченными (Apodera-dos) в Бискайе и поверенными (Procuradores) — в Алаве и Гипускоа. Фуэральные депутации осуществляют исполнительную власть. Генерального депутата избирает

генеральная хунта, которая также уполномочивает фуэральных депутатов на руководство различными административными департаментами.

Устав предусматривает, что выборы в представительные органы исторических территорий должны отвечать критериям всеобщего, свободного, прямого и тайного голосования при применении системы пропорционального представительства.

Муниципии. В ст. 140 Конституции подчеркивается именно конституционная гарантия автономии муниципий, которые признаются важнейшими единицами местного управления в Испании. Они в полной мере являются юридическими лицами.

В компетенцию муниципий входят такие сферы, как образование, регулирование дорожного движения, борьба с пожарами, рынки, здравоохранение, защита прав потребителей, кинотеатры, обеспечение водой, культурная и спортивная деятельность и туризм. В зависимости от численности населения законом предусматривается минимум необходимых служб для каждой муниципии.

Объединяться же муниципии могут не только в провинции. Устав Кастильи-Леона предусматривает, например, что законами автономного сообщества могут признаваться *уезды* (comarcas) — объединения сопредельных муниципий, образованные с предварительным уведомлением для совместного управления службами или сотрудничества в осуществлении компетенции.

Правление в муниципиях должно осуществляться соответствующими *соборами* (Ayuntamientos), состоящими каждый из *алькальда* и *советников* (Concejales). Последние избираются жителями муниципии путем всеобщих, равных, свободных, прямых и тайных выборов, алькальды же избираются советниками или жителями и могут быть смещены в первом случае в результате вотума недоверия со стороны абсолютного большинства законного числа советников. У алькальда имеются заместители (tenientes). В муниципиях с населением свыше 5 тыс. жителей создается также управляющая комиссия, которая помогает алькальду.

В соответствии с ч. 4 ст. 141 Конституции на архипелагах острова имеют собственную администрацию в виде *капитула* (Cabildo) или *совета* (Consejo). Эти органы состоят из островных советников (Consejeros Insulares), избираемых на каждом острове, образующем единый избирательный округ, его жителями Председателем капитула становится первый кандидат списка получившего наибольшее число голосов.

На Канарских островах существуют *межостровные ассоциации* (mancomunidades) Тенерифе и Больших Канарских островов, являющиеся простыми представительными органами. В эти две ассоциации интегрированы и островные собрания. На Балеарских островах организация местной власти более проста. Там есть собственное собрание, которое существовало еще до издания Конституции 1978 г. Острова образовывали одну провинцию с центром Пальма-де-Майорка. После принятия действующей Конституции острова стали образовывать одно автономное сообщество без провинциального деления. На каждом острове этой группы островов действует *островной совет* (Gonsejo Insular), который представляет собой орган управления и члены которого — советники (Consellers) — являются балеарскими парламентариями, избранными каждым островом.

В населенных пунктах, расположенных на территории муниципии, и их частях могут избираться свои органы самоуправления — *сельские старосты* (Alcaldes Pedaneos) и *хунты жителей,* состоящие из сельского старосты и гласных, либо только сельские старосты.

Литература

Испания. Конституция и законодательные акты. М.: Прогресс, 1982.

Тейман С. Возрождение суда присяжных в Испании//Государство и право, 1996, № 12.

Контрольные вопросы и задания

1. Кто такие испанцы (по Конституции) и отличаются ли они от граждан?
2. Какой референдум применяется при частичной и полной реформе Конституции?
3. Какие страны, расположенные вне Латинской Америки, были ранее испанскими колониями? А какие страны были ими в Латинской Америке? Какие латиноамериканские страны не подпадают под действие .ч. 3 ст. 11 Испанской конституции?
4. Распределите изложенные в п.3 и 4 §2 и в §3 настоящей главы права, свободы и обязанности в соответствии с классификацией, данной в п. 6 § 1 гл. III Общей части учебника.
5. Как называется порядок, в котором осуществляется право собраний и демонстраций?

6. Что такое публичная хозяйственная инициатива?

7. Что означает термин «сообщество» в ст. 47 Конституции?

8. Почему города Сеута и Мелилья имеют особый статус на парламентских выборах? Какая избирательная система (в узком смысле) применяется в этих городах на выборах в Конгресс депутатов?

9. Каким термином может быть охарактеризована система прямых выборов сенаторов?

10. Что такое представительный мандат?

11. Какие виды конституционного контроля осуществляет Конституционный трибунал?

12. Сравните полномочия, организацию и процедуру Конституционного трибунала с такими же элементами статуса Конституционного Суда Российской Федерации.

13. Чем испанский Государственный совет отличается от французского.

14. Почему мы должны считать политико-территориальное устройство Испании унитарным? Какие признаки сближают его с федеративным?

15. Какие варианты определения сферы компетенции автономных сообществ вытекают из положений Испанской конституции?

16. Что означает принцип солидарности всех испанцев применительно к финансам автономных сообществ?

17. Что такое основные публичные услуги?

ГЛАВА IV. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ИТАЛИИ

§ 1. Конституция Италии

1. Конституционное развитие

Италия — первая страна, в которой была установлена фашистская диктатура. Это случилось в 1922 г., и почти на четверть века развитие демократических традиций в стране было прервано. До этого действовала Конституция 1848 г., установившая конституционную монархию*. Эта Конституция представляла собой весьма гибкий акт, отличалась значительными пробелами в регулировании, которые заполнялись обычными нормами и соглашениями между политическими партиями. Нижняя законодательная палата — Палата депутатов — избиралась, а верхняя — Сенат — назначалась Королем. Политический режим медленно эволюционировал — в 1870 г. было введено цензовое голосование, а в 1913 г. — почти всеобщее для избирателей-мужчин. Сложные отношения государства с католической церковью после разрыва с ней в 1870 г. постепенно налаживались (кстати, ст. 1 Альбертинского статута провозглашала, что «католицизм является единственной государственной религией»).

* Конституция 1848 г., которая первоначально действовала в королевстве Сардинии, а после объединения страны в 1870 г. стала Конституцией всей Италии, известна под названием Альбертинский (или Пьемонтский) статут. Этим названием она обязана Королю из Савойской династии Карлу-Альберту, который ввел ее в действие.

Приход к власти фашистов во главе с Бенито Муссолини произошел без какого-либо государственного или военного переворота в 1922 г. (если не считать марша на Рим группы фашистов). Назначенный Королем Виктором-Эмманилом III в качестве главы Правительства Б. Муссолини получил широкую поддержку буржуазных партий в Палате депутатов. В 1925 г. Б. Муссолини сформировал однопартийное Правительство, а окончательное оформление фашистской диктатуры произошло в ноябре 1926 г. после принятия чрезвычайных законов. Переход к авторитарному режиму сопровождался радикальными преобразованиями: оппозиционные политические партии были запрещены, существовавшие права и свободы граждан — упразднены, политическая ответственность Правительства перед Палатой депутатов сменилась диктатурой одного человека, формально ответственного только перед Королем. Глава единственной в стране фашистской партии (другие были запрещены) Б. Муссолини совмещал несколько министерских постов: Премьер-министра, министра иностранных дел, министра внутренних дел, министра морского флота, министра авиации, министра армии, министра по делам корпораций, а по партийной линии занимал пост председателя Большого фашистского совета. Диктатор назывался дуче (Duce — вождь).

В 1927 г. Б. Муссолини приступил к созданию корпоративного государства с целью обеспечения «сотрудничества классов», для чего были созданы соответствующие органы. Первоначально были образованы различные конфедерации промышленников и рабочих и служащих, а затем создан Национальный совет корпораций, включавший представителей различных социальных групп, назначавшихся их организациями (союзами предпринимателей, профсоюзами и др.).

Симметричные конфедерации предпринимателей и профсоюзов выдвигали каждая определенное число кандидатов в члены Палаты корпораций, включавшей 400 депутатов. Конфедерация сельских хозяев представляла 12 % кандидатов, столько же представляла и Конфедерация рабочих и служащих сельского хозяйства; по 10 % выдвигали Конфедерация промышленников и Конфедерация рабочих и служащих промышленности, по 6 % — Конфедерация торговцев и Конфедерация рабочих и служащих торговли; по 5 % — Конфедерация предпринимателей морского и воздушного транспорта и Конфедерация рабочих и служащих этой отрасли; по 4 % — Конфедерация предпринимателей сухопутного и каботажного транспорта и соответствующая Конфедерация рабочих и служащих; по 3 % — Конфедерация владельцев банков и Конфедерация банковских служащих. 20 % представляла Конфедерация лиц свободных профессий и артистов. Такое представительство рекламировалось как идеал справедливости. Представленные кандидаты затем отбирались Большим фашистским советом для внесения в списки, которые выносились на голосование по формуле: «Утверждаете ли вы список депутатов, намеченных Большим фашистским советом?» В условиях террора, запугивания на «выборах» 24 марта 1929 г. из 9 673 тыс. проголосовавших избирателей более 8,5 млн. поддержали представленный единый список. Против него подали голоса только 135 тыс. избирателей. И даже такая палата в 1939 г. была заменена Палатой фаши* и корпораций, члены которой практически назначались главой Правительства и партийной верхушкой.

* Фаши (ит. fasci — связки, пучки) — структуры фашистской партии в Италии, действовавшей до 1943 г.

Отношения с католической церковью были разрешены путем компромисса — в обмен на нейтралитет церкви была восстановлена государственная религия.

9 мая 1930 г. Б. Муссолини провозгласил Италию империей.

Во Второй мировой войне фашистская Италия участвовала в блоке с гитлеровской Германией и Японией и потерпела поражение уже в 1943 г., что привело к падению фашистского режима. Б. Муссолини, бежавший с помощью гитлеровцев из-под ареста, был 28 апреля 1945 г. расстрелян итальянскими партизанами.

Политические партии, участвовавшие в движении Сопротивления, выступили за коренное изменение политических институтов в стране. На референдуме 2 июня 1946 г. была отвергнута монархическая форма правления (большинством в 54,3 *%,* против — 45,7 *%).* Одновременно было избрано по пропорциональной системе Учредительное собрание из 222 депутатов. Около 80 % мест в нем достались антифашистским и демократическим, в значительной части левым, силам, что сказалось на содержании Конституции.

Разработка Конституции проходила в сложной обстановке. Ни одна из политических партий не имела абсолютного большинства в Собрании (христианские демократы — 35,2 *%,* социалисты — 20,7 %, коммунисты — 19,7 *%),* и в результате текст вырабатывался на основе компромиссных соглашений. Проект Конституции был подготовлен комиссией из 75 членов, составленной пропорционально численности политических партий в Собрании; этот орган включал три подкомиссии, разрабатывавших соответственна нормы о правах и свободах, о политических институтах и об экономических и социальных отношениях. Специальный комитет из 18 человек должен был гармонизировать выработанные конституционные положения, подгоняя их друг к другу.

В течение всего 1947 г. Учредительное собрание обсуждало проект на пленарных заседаниях; на длительность разработки оказали влияние расхождения среди сил антифашистской коалиции, а также удаление Премьер-министром христианским демократом Альчидо Д. Гаспери коммунистов и социалистов из Правительства. В результате Учредительное собрание, которое должно было окончить свою работу 24 февраля 1947 г., приняло Конституцию 453 голосами против 62 только 22 декабря 1947 г. С 1 января 1948 г. она вступила в силу.

В целом же Конституция для своего времени оказалась весьма удачной, о чем говорит незначительное число поправок, внесенных в нее за прошедшие полвека; таковых оказалось лишь 10. Изменения коснулись главным образом организационной стороны статуса высших органов власти — Парламента, Президента республики, Конституционного суда. С 19 до 20 увеличилось число областей. Практически поправки не затронули принципов устройства сложившихся институтов итальянского государства. О предложениях коренного реформирования Конституции будет сказано ниже.

2. Общая характеристика действующей Конституции

Почти полвека в Италии действует одна из самых демократических в мире конституций. Она регулирует, хотя и сравнительно кратко, почти все основные проблемы конституционных общественных отношений.

Как уже говорилось, Конституция явилась продуктом компромисса между различными политическими силами, представленными в Учредительном собрании. Поэтому в ней нашли отражение различные взгляды на политическое и экономическое устройство послевоенной Италии. Философия Конституции особенно рельефно проявляется в той ее части, которая посвящена правам и свободам и экономическим отношениям. С одной стороны, декларируется возможность обладания частной собственностью, а с другой, — заметно *влияние марксистских и вообще социалистических концепций* в статьях, содержащих нормы о публичной собственности, о возможности экспроприации частной собственности в пользу государства и об ограничении размеров земельной собственности. Конституция предоставляет правовые возможности для фундаментальных социальных изменений, оставляет дверь открытой для коренных новшеств социалистического типа. Кардинальная норма на этот счет содержится в ч. 2 ст. 3: «Задача Республики — устранять препятствия экономического и социального порядка, которые, фактически ограничивая свободу и равенство граждан, мешают полному развитию человеческой личности и эффективному участию всех трудящихся в политической, экономической и социальной организации страны».

Учреждение *парламентарной республики* как формы правления отразило антифашистские настроения в стране и в Учредительном собрании. Установив ответственность Правительства перед обеими палатами Парламента, учредители тем самым Признали фундаментальную роль политических партий, определяющих основные направления развития страны, которые могут быть изменены в результате выборов и применения институтов непосредственной демократии (референдума, «народного вето» народной законодательной инициативы). Значительное место отведенное последним, — также весьма примечательная черта Конституции.

В ст. 7 Конституция разрешила проблему *отношений с католической церковью,* подтвердив действие Латеранских соглашений 1929 г. и установив, что государство и католическая церковь независимы и суверенны в принадлежащих им сферах. Одновременно следующая статья установила равенство всех религий и право всех некатолических организаций создавать свои организации лишь при условии непротиворечия итальянскому праву.

Наконец, в Конституции были учтены требования региональной и местной автономии (выдвигавшиеся, в частности, в Сицилии) и были включены нормы о ее двух видах; областям, где были сильны партикуляристские устремления, предоставлена специальная автономия. Другими словами, после двух десятилетий абсолютного централизма во время фашистского правления Италия стала на путь развития *децентрализации и регионализма.*

Одна из особенностей итальянской Конституции заключается в *отсутствии преамбулы.* Конституция открывается *вводным разделом* «Основные принципы», где содержатся наиболее общие, самые главные положения, характеризующие конституционный строй Итальянской Республики. Здесь, в частности, содержится сформулированное в части первой ст. 1 общее определение Италии как демократической республики, основанной на труде. Последнее, видимо, можно отнести к социалистическим идеологическим установкам, которые уже упоминались, однако трудно сказать, что бы это могло значить. Согласно же части второй указанной статьи, *суверенитет принадлежит народу,* который осуществляет его в формах и пределах, установленных Конституцией.

В Конституции получили отражение практически все *отношения между внутренним и международным правом.* Особого внимания заслуживает в этой связи положение ч. 1 ст. 10, устанавливающее, что итальянский правопорядок соответствует общепризнанным нормам международного права. С этим связана и ст. 11, согласно которой «Италия отвергает войну как посягательство (strumento di offesa) на свободу других народов и как средство разрешения международных споров; на условиях равенства с другими государствами она соглашается на ограничение суверенитета, необходимое для порядка, который обеспечивает мир и справедливость между нациями; она содействует и благоприятствует международным организациям, стремящимся к этой цели».

Эти нормы стали правовым основанием для вступления страды в Европейские сообщества (в настоящее время — Европейский союз) и передачи им права регулирования ряда вопросов экономического и отчасти социального характера. Положения ст. 10 и 11 оказались настолько широкими, что в Конституции ничего не пришлось менять и не понадобилось включать в нее новые

нормы в связи с углубляющейся интеграцией стран — членов Европейского союза (после подписания 7 февраля 1992 г. Маастрихтских соглашений более чем половине государств — членов Европейского союза пришлось вносить поправки в свои конституции). В Конституции нашлось место и для традиционных норм, имеющих отношение к международному праву, — о порядке объявления войны и ратификации международных договоров (последний в значительной мере имеет своим источником соответствующие положения ст. 5 Альбертинского статута 1848 г.).

Среди основных принципов помещена и норма о *флаге* республики (ст. 12). Это единственный из государственных символов, который записан в Конституции. Речь идет об итальянском триколо-ре (трехцветий): флаг состоит из трех равных по величине вертикальных полос — зеленой, белой и красной. Зеленый цвет символизирует надежду на лучшее будущее Италии, белый — олицетворяет чистоту идеалов, ради которых ведется борьба, красный цвет воплощает кровь патриотов, пролитую ими за независимость Италии.

После вводного раздела об основных принципах следует часть первая, озаглавленная «Права и обязанности граждан». Значение этой части подчеркивается тем немаловажным обстоятельством, что она охватывает 54 статьи, т. е. 39 % от их общей численности. Однако четыре раздела, составляющие эту часть, посвящены, как вытекает из их заголовков, *не только правам и обязанностям, но отношениям* — соответственно гражданским, этико-социальным, экономическим, политическим. Во многих статьях этой части свободы и права сформулированы в качестве общих принципов, признаваемых и гарантируемых республикой, а не субъективных прав, которые из этих общих принципов лишь выводятся.

Вторая часть регулирует *устройство республики.* В ее состав входят разделы о Парламенте (с подразделами о палатах и о законотворчестве), о Президенте республики, о Правительстве (с подразделами о Совете министров, о публичной администрации и о вспомогательных органах), о магистратуре (с подразделами о судоустройстве и о правилах судопроизводства), об областях, провинциях и коммунах, о конституционных гарантиях (с подразделами о Конституционном суде и о пересмотре Конституции и конституционных законах).

Здесь конкретизированы принципы, относящиеся к республиканской форме правления в ее парламентарной разновидности и децентрализованному унитарному политико-территориальному устройству.

Вводный раздел и обе части Конституции содержат в общей сложности 139 статей.

Завершается Конституция *переходными и заключительными положениями* (с I по XVIII). По своему характеру некоторым из этих положений следовало бы находиться в основной части акта (например, норме ст. XII о запрещении восстановления в какой бы то ни было форме распущенной фашистской партии).

По способу изменения Конституция Итальянской Республики относится к числу *жестких.* Процедура ее пересмотра, изложенная в ст. 138, содержит две последовательные стадии.

Законы о пересмотре Конституции, как и другие конституционные законы, принимаются после двух последовательных обсуждений в каждой из палат Парламента, причем промежуток между обсуждениями должен составлять не менее трех месяцев. При втором голосовании такие законы подлежат одобрению абсолютным большинством состава каждой палаты.

Если при втором голосовании хотя бы в одной из палат большинство поддержавших данный конституционный закон парламентариев оказалось менее 2/3, то по требованию 1/5 состава одной палаты, 500 тыс. избирателей или пяти областных советов, заявленному в течение трех месяцев по опубликовании конституционного закона, этот конституционный закон выносится на народный референдум, на котором для его одобрения требуется большинство действительных голосов.

Согласно ст. 139 Конституции, республиканская форма правления не может быть предметом конституционного пересмотра. Эта запретительная норма, как и содержащиеся в ст. XIII Переходных и заключительных положений нормы о лишении членов и потомков Савойской династии избирательных прав, запрете вступать на национальную территорию и пребывать на ней бывшим королям этой династии, их супругам и их потомкам по мужской линии, а также о национализации имущества этих же лиц навеяны трагической ролью, сыгранной этой династией в истории Италии. Юридически эти положения опираются на результаты референдума о форме правления, о котором уже говорилось. Итальянская доктрина и судебная практика, кроме того, относят к числу норм, не подлежащих конституционному пересмотру, положения о правах граждан, поскольку ст. 2 Конституции их называет неотъемлемыми.

Примечательно, что в Италии *конституционные законы имеют равную с Конституцией силу* (несколько ниже мы приводим пример того, что конституционным законом устанавливается исключение из действия конституционной нормы), а следовательно, юридическая конституция страны состоит из собственно Конституции 1947 г. и конституционных законов.

Следует отметить, что некоторые конституционные институты, в том числе достаточно значительные, долгое время после вступления Конституции в силу оставались тем не менее мертвой буквой. Так, создание областного самоуправления затянулось более чем на 20 лет, хотя, согласно п. VIII переходных и заключительных положений, выборы областных советов должны были состояться в течение первого года действия Конституции. Под разными предлогами откладывалось начало деятельности Конституционного суда. Потребовалось 11 лет, чтобы начал свою деятельность Высший совет магистратуры. Только в 1970 г. были законодательно урегулированы институты народной инициативы и референдума, после чего открылась возможность для их применения. Требование ч. 3 ст. 95 Конституции об урегулировании законом статуса президиума Совета министров было выполнено лишь в 1988 г. Но в целом сегодня, спустя полвека, можно сказать, что *итальянская Конституция — реально действующий акт.*

Вместе с тем с середины 70-х гг. в Италии не прекращаются

Дискуссии о реформе Конституции. Поводом для таких обсуждений является хроническая политическая нестабильность, проявляющаяся в многочисленных правительственных кризисах. По мнению итальянских авторов, дефекты государственной системы зиждятся и в недостаточно качественной работе Парламента, принимающего слишком много законов, большинство из которых носит мелкий, частный характер.

Внутри политических партий нет единства, они разбиты на фракции, часто противостоящие друг другу. Данное обстоятельство ведет к тому, что коалиционные правительства (в их состав всегда входит много партий) не могут посредством партийных мер воздействия управлять парламентариями в палатах Парламента при принятии многих законов и особенно такого важного, как ежегодный бюджет; в результате издающиеся многочислен., ные исправляющие финансовые законы, как и разного рода политические маневры по поводу принятия бюджета, отрицательно влияют на стабильность государственных финансов. Между 1945 и 1991 гг. Италия знала около 50 Правительств, срок жизни каждого из которых был весьма короткий.

Стабильность политической обстановки в стране подрывается и таким традиционным для Италии институтом, как *организованная преступность,* проникающая даже на самые верхи государственной иерархии, в суды, полицию. Предпринимаемые с 1993 г. усилия по борьбе с коррупцией (в частности, операция «Чистые руки») заставили говорить о реальной возможности конституционных перемен. В результате принятых мер были подвергнуты судебному преследованию 10 % парламентариев, в числе которых оказались два бывших Председателя Совета министров — Б. Кракси и Дж. Андреотти.

На деятельность государственного аппарата оказывают воздействие разного рода *тайные организации* (например, ложа П — 2, действовавшая в 70 — 80-х гг.), а также левый и правый *терроризм,* нередко направленный против существующей в стране экономической и политической системы.

Новый порядок выборов Парламента в результате избирательной реформы 1993 г. постепенно должен изменить политический пейзаж в Парламенте, уменьшая число фракций и в определенной мере способствуя политической стабилизации; при наступлении последней появится возможность глубокой реформы Конституции.

Различные политические партии предлагают разные решения проблемы путем коренного реформирования структуры государственных органов. Коммунисты, например, настаивают на сохранении парламентарной республики и центральной роли Парламента в системе государственных органов, а также на восстановлении пропорциональной избирательной системы с единственной оговоркой: по их мнению, следует ввести пятипроцентный заградительный пункт. Социалисты высказываются за президентскую республику с главой государства, избираемым путем прямых выборов. Другие партии желают в рамках парламентарной республики усилить роль ее Президента; например, партия бывшего Председателя Совета министров Сильвио Берлускони выступает за смешанную форму правления французской модели. Споры также ведутся о форме территориальной организации Италии; за федерализм выступает Северная лига, добивающаяся обособления наиболее развитых в промышленном отношении регионов. Правые христианские демократы хотят введения испанской модели автономии, а сторонники С. Берлускони требуют «административной

децентрализации». Усиление децентрализации не входит в планы Национального альянса — неофашистской партии Италии. Во всех случаях речь идет о реформе государственной организации Италии, но не о реформе первой части Конституции, касающейся прав и свобод.

В середине 90-х гг. к проблеме реформы соответствующего раздела Конституции прибавилась проблема ее юридического оформления, т. е. процедурные вопросы. В отношении способа реформирования Конституции выдвигались главным образом два варианта: созыв нового Учредительного собрания или использование возможностей реформирования, заложенных в самой Конституции.

В начале 1997 г., наконец, был принят Конституционный закон об учреждении Совместной комиссии Палаты депутатов и Сената из 70 членов для подготовки реформы Конституции страны в той ее части, которая регулирует правовое положение Президента республики, Парламента и Правительства. Свою работу эта комиссия должна закончить 30 июня 1997 г., и может случиться, что к 50-летию принятия действующей Конституции она подвергнется фундаментальному пересмотру. Если это произойдет, то в политической истории Италии появится новая точка отсчета — начало Второй Республики.

§ 2. Конституционные основы правового статуса человека и гражданина

1. Общая характеристика конституционных прав, свобод и обязанностей

Из 139 статей Конституции 54, как отмечалось, непосредственно затрагивают права, свободы и обязанности человека и гражданина. Наряду с частью первой Конституции, которая специально посвящена данной проблематике, она регулируется рядом статей вводного раздела, а также отдельными статьями части второй (главным образом относящимися к избирательному праву).

Выше уже упоминалась одна из особенностей конституционного регулирования прав и свобод в Италии, а теперь следует указать на другую. Примечательно, что, хотя название части первой Конституции гласит: «Права и обязанности граждан», в качестве субъектов конституционных прав, свобод и обязанностей указываются отнюдь не только *граждане,* но также «все» (см., например, ст. 19), «никто» (см., например, ст. 22), «работник» (lavoratore, часто переводимый как «трудящийся», но означающий также «рабочий», «труженик»; см., например, ч. 1 и 3 ст. 36). Из этого можно сделать вывод, что в тех статьях Конституции, где говорится о гражданах, они суть исключительные субъекты соответствующих прав, свобод и обязанностей. На иностранных же граждан и апатридов соответствующие нормы распространяются лишь постольку, поскольку это допускается законодательством.

Хотя, как отмечалось выше, Конституция группирует права, свободы и обязанности, увязывая их соответственно с гражданскими, этико-социальными, экономическими и политическими отношениями, группировка эта не строга, и подчас права и свободы, имеющие, скажем, преимущественно политический характер, помещены в раздел о гражданских отношениях и т. д. При изложении материала о конкретных правах, свободах и обязанностях мы будем все же в основном придерживаться конституционной их классификации.

Основополагающие конституционные положения, относящиеся к правовому статусу человека и гражданина, установлены во вводном разделе Конституции «Основные принципы». В ст. 2, в частности, сказано: «Республика признает и гарантирует нерушимые права человека как индивидуально, так и в общественных формированиях, где развивается его личность, и требует выполнения непременных обязанностей, вытекающих из политической, экономической и социальной солидарности».

В число основных принципов Конституции включены и гарантии *равноправия* граждан. Согласно ч. 1 ст. 3 Конституции, все граждане имеют одинаковое общественное достоинство и равны перед законом без различия пола, расы, языка, религии, политических взглядов, личного и социального положения. Особое внимание в Конституции уделено гарантиям языкового и религиозного равноправия: в ст. 6 установлено, что с помощью специальных норм Республика охраняет языковые меньшинства, а ст. 8 в части первой провозглашает равную свободу перед законом всех религиозных вероисповеданий.

2. Итальянское гражданство и режим иностранцев

В Конституции о гражданстве почти ничего не говорится. Лишь ст. 22 устанавливает общий принцип, согласно которому *никто не может лишаться гражданства по политическим мотивам.* В

остальном этот институт урегулирован актами текущего законодательства.

Основным актом до сих пор остается Закон об итальянском гражданстве 1912 г., неоднократно изменявшийся (в 1934, 1977, 1983 гг.). Статус граждан регулируется и иными законами, например Законом о реформе семейного права 1975 г.

Итальянское гражданство *приобретается и по праву крови, и по праву почвы.* Гражданином Италии становится ребенок итальянского гражданина (право крови), а также родившийся на итальянской территории, если его родители неизвестны или не имеют итальянского гражданства или гражданства другого государства или если ребенок не приобретает гражданства родителей-иностранцев по законам страны, гражданами которой они являются (право почвы). Гражданство дается также найденному в Италии ребенку неизвестных родителей до тех пор, пока не будет доказано противоположное, а именно наличие у него другого гражданства.

Некоторые условия позволяют *иностранцу получить итальянское гражданство* в упрощенном порядке. Родившийся в Италии иностранец или ребенок, родители которого до его рождения прожили в стране не менее 10 лет, становится гражданином Италии, если он служит в армии или занимает государственную должность либо, проживая в стране, по достижении 18 лет заявляет в течение года о выборе итальянского гражданства. Гражданство предоставляется иностранцу и в случае, если он проживает в стране не менее 10 лет и в течение года не заявит о желании сохранить иностранное гражданство. Гражданство может также предоставляться компетентным органом государственной власти иностранцу, находившемуся на итальянской государственной службе в течение трех лет, включая и службу за границей; иностранцу, проживающему в стране не менее пяти лет; иностранцу, проживающему в стране более двух лет и оказавшему значительные услуги Италии или женившемуся на итальянской гражданке. Правительство также может в исключительных случаях предоставлять гражданство лицам, которые не подпадают под указанные выше условия.

Законодательство уделяет достаточно много внимания *регулированию гражданства при заключении брака и разводах,* что, видимо, объясняется большим количеством смешанных браков граждан Италии, а также значительным числом проживающих в стране иностранцев. Так, иностранка, вышедшая замуж за гражданина Италии, приобретает его гражданство. Овдовев, она сохраняет гражданство до тех пор, пока не переедет на жительство за границу и не восстановит там свое прежнее гражданство по происхождению. Итальянская гражданка, вышедшая замуж за иностранца, утрачивает свое гражданство, если приобретет гражданство мужа по браку. При расторжении брака она вновь приобретает итальянское гражданство, если продолжает проживать в стране или в нее возвращается и в обоих случаях заявит о своем желании восстановить гражданство.

Гражданство *утрачивается* итальянским гражданином, если он принял иностранное гражданство (т. е. не допускается двойного гражданства), а также если избрал заграницу своим постоянным местом жительства. Утрачивается итальянское гражданство и тогда, когда лицо выполняет поручения иностранного правительства или находится на военной службе иностранного государства вопреки запрещению итальянского Правительства. Законодательство предусматривает и случай утраты гражданства при отказе от него и при избрании при этом заграницы в качестве постоянного места жительства.

Что же касается *правового положения иностранцев,* то, согласно ч. 2 — 4 ст. 10 Конституции, оно регулируется законом в соответствии с международными нормами и договорами. Иностранец, который в своей стране не может пользоваться демократическими свободами, гарантированными итальянской Конституцией, имеет *право на убежище* на территории республики в соответствии с установленными законом условиями. Не допускается *выдача* иностранца за политические преступления. Правда, Конституционный закон о выдаче лиц, совершивших преступления геноцида, от 21 июня 1967 г. предусмотрел, что на лиц, совершивших преступления геноцида, последняя часть ст. 10 Конституции не распространяется.

3. Гражданские (личные) права, свободы и обязанности

Они содержатся главным образом в разд. I части первой Конституции, посвященном гражданским отношениям (rapporti civili). Раздел начинается со ст. 13, ч. 1 которой провозглашает:

«Личная свобода неприкосновенна» (курсив наш. — *Авт.).* Далее в статье запрещаются в любой форме задержание, личный досмотр или обыск либо любое иное ограничение личной свободы без мотивированного акта судебной власти, который издается только в случаях и порядке,

предусмотренных законом. В точно указанных в законе исключительных случаях при наличии срочной необходимости орган публичной безопасности может принять временные меры, о которых в течение 48 часов надлежит сообщить судебной власти и которые, если в течение следующих 48 часов не будут подтверждены ею, считаются отозванными и утратившими силу. Любое физическое или моральное насилие в отношении лица, подвергнутого ограничению свободы, наказуемо. Для предварительного заключения законом устанавливаются максимальные сроки.

Провозглашается и *неприкосновенность жилища* (ст. 14). Досмотры, обыски, аресты имущества не могут производиться иначе, как в случаях и порядке, которые установлены законом согласно гарантиям, предусмотренным для охраны личной свободы. Проверки и досмотры в интересах публичного здравоохранения и безопасности либо в экономических и фискальных целях регулируются специальными законами.

В соответствии со ст. 15 неприкосновенны свобода *и тайна переписки и любые другие формы коммуникации.* Их ограничение может иметь место лишь по мотивированному акту судебной власти с установленными законом гарантиями.

Во всех трех статьях субъект соответствующей свободы не назван: Конституция употребляет безличные формулы. Отсюда можно сделать вывод, что таким субъектом является любое лицо на территории страны. А вот в ст. 16 в качестве субъекта прав и свобод указаны граждане.

Согласно этой статье, каждый гражданин может свободно *передвигаться и проживать в любой части национальной территории с* теми ограничениями, которые устанавливаются законом общим образом по соображениям здравоохранения или безопасности. Никакие ограничения не могут определяться политическими мотивами. Каждый гражданин волен также *покидать территорию республики и возвращаться,* кроме случаев, когда этому препятствует необходимость выполнения законных обязанностей.

Граждане имеют право *собираться мирно и без оружия,* — заявлено в ст. 17. Для собраний, включая проводимые в местах, открытых для публики, предварительного уведомления не требуется. О собраниях в публичном месте следует предварительно уведомлять власти, которые могут запретить их только по обоснованным соображениям общественной безопасности и невредимости людей.

В ст. 18 признается право граждан свободно, без разрешения *объединяться* в целях, которые не запрещены индивидам уголовными законами. Запрещаются тайные объединения, а также такие, которые хотя бы косвенно преследуют политические цели посредством организаций военного характера.

Конституция (ст. 19) признает за всеми право *свободно исповедовать свои религиозные верования* в любой форме, индивидуально или коллективно, пропагандировать их или отправлять Культ частным или публичным образом, поскольку речь не идет об обрядах, противоречащих добрым нравам. В общей форме о свободе выражения мыслей устно, письменно и любым другим способом распространения говорится в ч. 1 ст. 21; в ч. 6 запрещаются печатные публикации, зрелища и другие проявления которые противоречат добрым нравам.

Никто, согласно ст. 22, по политическим мотивам не моэдет быть лишен не только гражданства, о чем упоминалось выше, но и своей *право- и дееспособности, а* также своего имени.

Личные или имущественные *повинности* могут возлагаться только на основе закона, — гласит ст. 23 Конституции.

4. Политические права, свободы и обязанности

Соответствующие нормы Конституции сосредоточены в основном в разделе, посвященном политическим отношениям. В ст. 48 и 49 определены *избирательные права* итальянских граждан и признано *право на объединение в партии.* К ним мы вернемся ниже — в параграфах о выборах и референдуме и об основах общественного строя.

В ст. 50 Конституция управомочивает всех граждан направлять в палаты Парламента *петиции с* требованиями законодательных мероприятий или изложением общественных нужд.

Все граждане обоего пола, согласно ст. 51, имеют *доступ к публичным должностям и выборным функциям* на условиях равенства и согласно требованиям, установленным законом. В этом отношении закон может приравнять к гражданам итальянцев, не принадлежащих к республике. Лица, на которых возложены выборные публичные функции, вправе располагать необходимым для их выполнения временем и сохранять свое рабочее место.

Защита Родины — священный долг гражданина (ст. 52). Военная служба обязательна в пределах и в порядке, установленных законом. Ее несение не должно причинять ущерб трудовому положению гражданина и осуществлению им политических прав. Устройство Вооруженных сил должно отвечать демократическому духу республики.

Согласно ст. 53, все обязаны *участвовать в публичных расходах* в соответствии со своими налоговыми возможностями. Налоговая система формируется на критериях прогрессивности.

Наконец, все граждане обязаны быть *верными республике и соблюдать Конституцию и законы.* Граждане, которым вверены *публичные функции,* обязаны выполнять их дисциплинированно и честно, принося присягу в установленных законом случаях (ст. 54).

5. Экономические, социальные и культурные права, свободы и обязанности

Эта группа прав, свобод и обязанностей содержится в разделах части первой Конституции, посвященных этико-социальным и экономическим отношениям. Здесь, пожалуй, в наибольшей мере сказалось влияние коммунистов и социалистов на конституционный текст при его разработке. Итальянская Конституция подчас буквально воспроизводит положения «сталинской» Конституции СССР 1936 г., но при этом, несмотря на свой «буржуазный» характер, идет дальше.

Однако прежде всего следует упомянуть в этой связи ст. 4 Конституции, согласно которой республика признает за всеми гражданами право на *труд* и способствует созданию условий, делающих это право эффективным. Каждый гражданин обязан в соответствии со своими возможностями и по собственному выбору осуществлять деятельность или функцию, способствующую материальному или духовному прогрессу общества. В Общей части учебника (п. 2 § 5 гл. Ill,) уже обращалось внимание на то, что данная статья помещена не в части первой, регулирующей права и обязанности граждан, а в разделе «Основные принципы», положения которого, судя по всему, не содержат субъективных прав граждан и не подлежат поэтому как таковые судебной защите. Нельзя, очевидно, и признать гражданина ответственным за неосуществление деятельности или функции, о которых говорится в статье. К тому же не ясно, какой смысл вкладывали разработчики Конституции в понятие «право на труд».

Обратимся теперь к разделу об экономических отношениях, в котором сформулированы субъективные права, подлежащие судебной защите.

Ярким примером использования советского, по форме конституционного, а по сути лозунгового, опыта может служить ст. 36 итальянской Конституции, согласно которой работник имеет право на *вознаграждение,* соответствующее количеству и качеству его труда и во всяком случае достаточное для обеспечения ему и его семье свободного и достойного существования. Если первое положение, текстуально совпадающее с одним из положений ч. 1 ст. 118 Конституции СССР 1936 г., вряд ли может быть законодательно конкретизировано и защищено в судебном порядке (как, например, законодатель или суд сможет помимо рынка сопоставить количество и качество различных видов труда?), то второе положение служит безусловным основанием для законодательного установления минимальной оплаты труда, позволяющей работнику и его семье жить свободно и достойно. В СССР, как известно, такая задача перед официально установленной минимальной заработной платой даже не ставилась.

Указанная статья итальянской Конституции провозглашает *право трудящегося на еженедельный отдых и ежегодный оплачиваемый отпуск,* причем отказаться от этого права нельзя.

Разработчики Конституции не забыли, однако, что в стране немало социальных проблем, включая безработицу, и предусмотрели поэтому в ч. 4 ст. 35 свободу *эмиграции,* кроме случаев установленных законом в общих интересах. Следует подчеркнуть что речь идет не просто о свободе передвижения: данная норма содержится в статье, в которой говорится об охране труда (см. ниже, п. 1 § 3).

В ст. 37 предусмотрены *права для трудящейся женщины,* которая за равный труд имеет право на такую же его оплату, как и трудящийся-мужчина. Условия труда должны давать ей возможность для выполнения ее существенной семейной функции и обеспечивать матери и ребенку специальную адекватную охрану. Право на равное вознаграждение за равный труд гарантируется и *несовершеннолетним трудящимся.*

Каждому нетрудоспособному гражданину, лишенному средств к существованию, ст. 38 гарантирует право на *социальную поддержку и помощь.* Трудящиеся имеют право на то, чтобы для них были предусмотрены и гарантированы средства, необходимые для удовлетворения их жизненных потребностей при несчастных случаях, болезни, инвалидности и старости, а также в случае

вынужденной безработицы. Необученные и несовершеннолетние имеют право на профессиональное обучение и усовершенствование. Частная благотворительность свободна.

В ст. 40 предусмотрено право на *забастовки,* которое осуществляется в рамках законов.

Конституция (ст. 41) провозглашает *свободу частной хозяйственной инициативы,* которая, однако, не может осуществляться вопреки общественной пользе или таким способом, который причиняет ущерб безопасности, свободе, человеческому достоинству. Примечательно, что *частная собственность признается и гарантируется,* согласно ч. 2 ст. 42, законом, который регулирует способ ее приобретения, использования и пределы с целью обеспечить ее социальную функцию и общедоступность. По мотивам общего интереса в предусмотренных законом случаях возможно изъятие частной собственности при компенсации, однако ч. 3 указанной статьи Конституции, содержащая данную норму, в отличие от ряда других конституций ничего не говорит о размерах и сроках этой компенсации. Что же касается наследования имущества, то ч. 4 указанной статьи не формулирует субъективного права, а лишь дает ориентировку законодателю, о чем пойдет речь в следующем параграфе.

Обращает на себя внимание ст. 46 Конституции, согласно которой государство с целью экономического и социального подъема труда, т, е. уровня жизни трудящихся, и в соответствии с требованиями производства признает их право принимать *участие в управлении предприятиями* в порядке и в пределах, установленных законом.

В разделе об этико-социальных отношениях установлено что долг и право родителей — содержать, обучать и воспитывать детей, даже внебрачных. Последним гарантируется законом любая юридическая и социальная защита, совместимая с правами членов законной *семьи.* Закон должен установить порядок и пределы установления отцовства (ст. 30).

В ст. 32 установлено, что республика *охраняет здоровье* как основное право индивида и коллективный интерес и гарантирует неимущим бесплатное лечение. Никто не может подвергаться определенным санитарным мерам иначе, как согласно положениям закона, который ни в коем случае не может выходить за пределы, диктуемые уважением к человеческой личности.

Конституция (ст. 33) провозглашает свободу *искусства и науки и их преподавания.* Организации и частные лица вправе создавать школы и воспитательные учреждения. Согласно ст. 34, школа открыта для всех, а начальное образование в объеме не менее восьми лет обязательно и бесплатно. Способные и заслужившие, даже не имея средств, вправе переходить на более высокие ступени обучения. Республика обеспечивает это право предоставлением стипендий, семейных пособий и других видов попечения, которое должно предоставляться по конкурсу.

6. Конституционно-правовые гарантии прав и свобод

Несколько статей Конституции, содержащихся в разделе о гражданских отношениях, представляют собой права-гарантии, необходимые для обеспечения любых прав и свобод. Так, в ст. 24 установлено, что *все могут обращаться в суд* для защиты своих прав и законных интересов. *Право на защиту* неприкосновенно в любой инстанции и на любой стадии процесса. Специальными институтами и средствами неимущим обеспечивается возможность обращаться в любые юрисдикционные органы и защищаться перед ними.

Согласно ст. 25, никто *не может быть изъят из естественной подсудности,* предусмотренной законом. Никто *не может быть наказан* иначе, чем в силу закона, вступившего в действие до совершения деяния. Никто *не может быть подвергнут мерам безопасности* иначе, чем в случаях, предусмотренных законом.

Конституция (ст. 26) в принципе запрещает *выдачу* гражданина (она возможна лишь в случаях, прямо предусмотренных международными соглашениями) и ни в коем случае не допускает выдачу за политические преступления. Однако упоминавшийся выше Конституционный закон о выдаче лиц, совершивших преступления геноцида, от 21 июня 1967 г. предусмотрел, что на лиц, совершивших преступления геноцида, не распространяется и последняя часть ст. 26 Конституции.

Уголовная ответственность, согласно ст. 27, имеет личный характер. Обвиняемый, пока не осужден окончательным приговором суда, не *считается виновным.* Наказание не может заключаться в мерах, противных чувству гуманности, и должно быть направлено на перевоспитание осужденного. *Смертная казнь не допускается,* кроме случаев, предусмотренных военными законами на время войны.

Наконец, ст. 28 устанавливает непосредственную *ответственность должностных лиц и служащих*

государства и публичных корпораций, согласно уголовным, гражданским и административным законам, за деяния, совершенные в нарушение прав. В этих случаях гражданская ответственность распространяется также на государство и публичные корпорации.

§ 3. Конституционные основы общественного строя

1. Конституционное регулирование экономических, социальных и духовно-культурных отношений

Здесь нам опять сначала нужно обратиться к основополагающим принципам вводного раздела Конституции. В ч. 2 ст. 3, как уже упоминалось, в качестве задачи республики названо устранение препятствий экономического и социального характера, которые, ограничивая фактически свободу и равноправие граждан, мешают полному развитию человеческой личности и эффективному участию всех трудящихся в политической, экономической и социальной организации страны. Решению этой задачи призваны служить многие положения части I Конституции.

Посмотрим с этой точки зрения в первую очередь на содержание раздела об экономических отношениях.

Республика *охраняет труд* во всех его формах и применениях. Она заботится о профессиональной подготовке и профессиональном росте трудящихся, поощряет международные соглашения и организации, имеющие целью утвердить и урегулировать трудовые права, и создает для этого благоприятные условия. Республика защищает итальянских трудящихся за границей (ст. 35).

Для обеспечения трудовых прав Конституция возложила на законодателя обязанность урегулировать:

максимальную продолжительность рабочего дня (ч. 2 ст. 36);

минимальный возраст для работы по найму и охрану труда несовершеннолетних (ч. 2 и 3 ст. 37).

В ч. 4 ст. 38 государство обязывается создать или поддерживать органы или учреждения, на которые возложены функции социального *обеспечения и социальной помощи,* изложенные в предыдущем параграфе.

Оно обязано также, согласно ч. 3 ст. 41, определить законом подходящие программы и меры контроля для направления и координации публичной и частной хозяйственной деятельности в социальных целях.

Что касается собственности, то в ст. 42 установлено, что собственность может быть публичной или частной, а экономические блага принадлежат государству, корпорациям (enti — любого рода организации, организационные единицы) или частным лицам. На законодателя возложена обязанность:

урегулировать правила и пределы наследования по закону и по завещанию, а также права государства в отношении наследственного имущества (ч. 4 ст. 42);

в целях достижения рационального землепользования и установления справедливых социальных отношений возложить обязательства и обременения на частную земельную собственность, установить ее предельные размеры с учетом специфики областей и сельскохозяйственных зон, содействовать обязательному улучшению земель, преобразованию латифундий и восстановлению производственных единиц, поддержать мелкую и среднюю собственность (ч. 1 ст. 44);

установить меры по благоприятствованию горным зонам (ч. 2 ст. 44).

Республика признает *социальную функцию кооперации,* основанной на взаимопомощи и не преследующей целей частной спекуляции (ст. 45). Закон должен обеспечивать содействие и благоприятствование самыми подходящими средствами ее росту, а также посредством надлежащего контроля — ее характер и цели. Законом должны также обеспечиваться охрана и развитие ремесел.

Примечательна ст. 47 Конституции, содержание которой весьма редко можно встретить в конституционном законодательстве. Республика поощряет и охраняет сбережения во всех формах, регулируя, координируя и контролируя кредитное дело. Она благоприятствует вложению народных сбережений в жилищную собственность, в непосредственно обрабатываемую земельную собственность и прямому и косвенному инвестированию в акционерной форме в крупные производственные комплексы страны.

Выше уже упоминались ст. 6 и 8 Конституции, содержащие основные принципы таких социальных и духовно-культурных отношений, как *отношения между языковыми и религиозными общинами.* В ст, 9 установлено, что республика поощряет развитие *культуры* и научные и технические исследования,

охраняет ландшафты, историческое и художественное наследие нации.

В ст. 29 — 31 определены конституционные основы *брака и семьи* как социальных институтов. Республика признает права семьи как естественного союза, основанного на браке. Он организуется на базе морального и юридического равноправия супругов в пределах, установленных законом, чтобы гарантировать единство семьи. Экономическими и другими мерами республика содействует созданию семьи и выполнению ее задач, особое внимание уделяя большим семьям. Она охраняет материнство, детство и молодежь, содействуя необходимым для этого институтам.

В сфере *образования* (ч. 2-6 ст. 33) устанавливаются общие правила обучения и учреждаются государственные школы всех видов и ступеней. Организации и частные лица имеют право учреждать школы и воспитательные учреждения без обременения государства. В отношении школ, претендующих на уравнивание с государственными, закон должен установить одинаковые с последними права и обязанности и обеспечить им полную свободу, а их ученикам такой же учебный режим, как и у учеников государственных школ. Для приема в школы различных видов и ступеней, их окончания и присвоения профессиональной квалификации предписываются государственные экзамены. Учреждения высокой культуры, университеты и академии в пределах законов государства имеют право устанавливать для себя автономную организацию.

2. Конституционные основы политической системы

Содержащаяся в Конституции характеристика итальянского государства приведена выше (см. п. 2 § 1).

Согласно ст. 49 Конституции, все граждане, как отмечалось, имеют право свободно объединяться в партии, чтобы демократическим методом участвовать в определении национальной политики. Напомним также, что ч. 1 ст. XII переходных и заключительных положений запрещает восстановление в какой бы то ни было форме распущенной фашистской партии. Следует отметить, что конституционное право на создание политических партий выделено из более широкого права на образование ассоциаций, содержащегося в ст. 18.

В 1974 г. был принят Закон об участии государства в финансировании политических партий. Согласно этому закону, государством *субсидируются только политические (т.е. в основном партийные) группы, в Палате депутатов и в Сенате.* Кредиты распределяются из расчета по 2 % на каждую фракцию, 23 % — в равной мере между группами и парламентариями, не принадлежащими к какой-либо политической партии, в пропорции для последних в 1/10 от суммы, причитающейся партии, имеющей двух или более парламентариев, или 1/30, если группа имеет только одного парламентария, и из того общего расчета, чтобы 75 % распределялись между парламентскими группами пропорционально их численности. Распределением отпущенных политическим группам сумм занимаются председатели обеих палат по просьбе председателей этих групп.

Итальянское законодательство регламентирует также финансирование *политических партий со стороны частных лиц* — взносы членов партии, дарения и доходы, получаемые от разрешенной экономической деятельности, в частности от процентов по текущим счетам. Любая форма финансирования со стороны публичной администрации или обществ, у которых по меньшей мере 20 % капитала принадлежит государству, запрещена. Это запрещение распространяется на взносы в пользу членов итальянского Парламента, итальянских членов Европейского парламента, областных, провинциальных и муниципальных советников, в пользу кандидатов, претендующих на названные мандаты, внутренних группировок политических партий, а также в пользу тех, кто берет на себя обязанности председательствования, выполнения секретарских и административных обязанностей в политических партиях на областном, провинциальном или муниципальном уровне. Нарушителей ожидает тюремное заключение от шести месяцев до четырех лет и штраф, равный трехкратному размеру суммы, признанной незаконной.

Что же касается частных обществ, то они могут делать взносы в пользу политических партий при условии одобрения соответствующим общественным органом и отражения в финансовом балансе общества. Закон, однако, не предусматривает каких-либо вычетов в отношении дарений. Дарения из-за границы прямо не запрещены законом; известны случаи иностранного субсидирования итальянских политических партий.

Политические секретари партий, получающих средства от государства, до 31 января каждого года должны опубликовать в официальном органе партии и в ежедневной газете, распространяемой в

национальном масштабе, финансовый баланс за предыдущий год; этот баланс должен быть одобрен компетентным органом партии и представлен по форме, установленной председателем Палаты депутатов по согласованию с председателем Сената. Если эти требования не выполняются или отчет представлен в ненадлежащей форме, то выплата средств из государственной казны приостанавливается до урегулирования проблемы, в котором участвуют председатели обеих палат Парламента.

Долгое время в послевоенной Италии у власти находился правоцентристский блок из пяти партий — Христианско-демократической, Республиканской, Либеральной, Социалистической и Социал-демократической. В оппозиции к нему находились коммунисты, сохранявшие значительное влияние благодаря своему активному участию в антифашистском Сопротивлении во время Второй мировой войны, и профашистское Итальянское социальное движение.

Однако в начале 90-х гг. эта система рухнула, в значительной мере вследствие коррупции, разъевшей правившие политические структуры. Ни для кого не была секретом связь высших должностных лиц государства с мафиозными кланами. Ныне, как известно, идет суд над одним из бывших Председателей Совета министров, который как раз и обвиняется в такой связи.

Все же и в современных условиях Италии политические партии занимают весьма заметное место в политической жизни; этому обстоятельству способствует установленная Конституцией форма правления. Политические партии играют основную роль при формировании Правительства. В условиях многопартийности партии вынуждены объединяться в *коалиции* для того, чтобы войти в Правительство. Роли партий способствовала до недавнего времени безраздельно действовавшая при формировании представительных учреждений пропорциональная избирательная система. Даже после реформы 1993 г. значительная часть мест в Парламенте также замещается по этой системе. Благодаря ей политические партии практически обладают монополией на выдвижение списков кандидатов. Кроме того, итальянское законодательство не содержит каких-либо запрещений, направленных на дистанцирование государства от политических партий. Отсутствуют нормы о невозможности совмещать государственные должности с выполнением функций в партиях.

Итальянская политическая практика характеризуется жестким контролем политических партий за конституционными органами; образование Правительства — результат компромисса, между партиями и, прежде всего, между их лидерами, а «про-. должительность жизни» Правительств зависит от соглашений между этими лидерами.

Со времени окончания Второй мировой войны и до начала 90-х гг. итальянская политическая система характеризовалась наличием почти всегда противостоявших друг другу двух политических сил — *Христианско-демократической партии* (ХДП) и *Итальянской коммунистической партии* (ИКП).

Наследница довоенной Народной партии, основанная в 1943 г. ХДП всегда пользовалась поддержкой католической церкви и внутренне никогда не была единой. В ее составе всегда существовали левые, правые и центристские группировки. Партия выступала за сохранение существующего экономического статус кво. До начала 80-х гг. она получала на выборах около 40 % голосов, а в 80-е гг. эта доля снизилась до примерно 30 %.

Что же касается ИКП, то сразу после войны она получала около 20 % голосов избирателей на общенациональных выборах, а в 1976 г. достигла пика в своем влиянии, набрав 34,4 % голосов. ИКП опиралась главным образом на рабочих (особенно на промышленных), под ее влиянием находился и до сих пор находится крупнейший профсоюз страны — основанная в 1944 г. Всеобщая итальянская конфедерация труда (ВИКТ); партия пользовалась влиянием в кооперативном движении, доминировала в центральных областях Италии. С 1960 г. ИКП сильно дистанцировалась от Коммунистической партии Советского Союза, ориентируясь на реформистскую линию в своей идеологической платформе. После разрушения коммунистических мифов партия в значительной мере потеряла поддержку избирателей; на выборах 1992 г. она получила 16 % голосов. ИКП прекратила свое существование в 1991 г., когда на ее основе была создана *Демократическая партия левых сил* (ДПЛС), взявшая вскоре курс на традиционные идеалы социал-демократии. Те же делегаты последнего съезда ИКП, которые не могли поступиться прежними коммунистическими принципами, организовали *Партию коммунистического преобразования.* В последние годы в ответ на резкую активизацию правых сил (включая ХДП) эти две партии создали широкую коалицию левоцентристских сил.

Кроме названных основных партий, на политической сцене Италии фигурирует много иных политических образований. Вот несколько из них.

Основанная в 1892 г. *Итальянская социалистическая партия* (ИСП) находится левее центра. В 1921 г. из нее вышла группа членов, которая образовала ИКП. Партия опирается на средние слои населения.

Выступает за гражданские права населения, за свободу и социальную справедливость.

Итальянская социал-демократическая партия (ИСДП), образованная в 1969 г., занимает несколько более правые позиции более тесно сотрудничает с ХДП. Обе названные партии входят в Социалистический интернационал.

Нынешний политический спектр страны все четче разделяется на левых и правых. Крайне левое место занимают ортодоксальные коммунисты, придерживающиеся идей Маркса, Ленина, Мао Цзэдуна. Рядом с ними «оппортунистическая» ДПЛС, объединяющая основную массу бывших коммунистов и отказавшаяся от одиозных коммунистических лозунгов. Это позволило ей сохранить определенное политическое влияние. Несколько левее центра находится партия бывшего Председателя Совета министров Дини.

Правее центра расположена наиболее влиятельная партия этой части политического спектра — *«Вперед, Италия!»,* возглавляемая телевизионным магнатом С. Берлускони — тоже недавним главой Правительства. Еще правее находится образованная в 1991 г. *Северная лига,* выступающая за отделение, а точнее — отбрасывание слаборазвитого Юга, за передачу ресурсов страны под контроль областных правительств.

Небольшие светские партии — *Республиканская партия* (образована в 1897 г.), выступающая за социальную справедливость в свободном обществе, с 110 тыс. членов и *Итальянская либеральная партия* (создана в 1898 г.), ратующая за свободу во всех областях государственной и частной жизни, с 153 тыс. членов, а также некоторые другие — с 1947 г. почти всегда непременные участники партийных коалиций во главе с ХДП. Обычная доля голосов, получаемых ими на национальных выборах, колеблется от 2 до 4 *%.* Известно также, что эти партии всегда были близки к среде итальянского патроната и играли в правительственных коалициях роль значительно большую, чем та, которая им причиталась бы на основе чисто математического распределения мест в Парламенте.

Национальная федерация зеленых, образованная в 1987 г., выступает за охрану окружающей среды и за антиядерную политику Италии.

Наконец, нельзя не упомянуть о *Национальном альянсе,* основанном в 1946 г. (до 1994 г. назывался *Итальянское социальное движение).* Эта неофашистская партия регулярно получает на национальных выборах от 5 до 7 % голосов (большинство из них на юге страны). Несмотря на предпринимаемые меры (включая юридические), эту партию не удалось вытеснить за обочину политического спектра.

Конституция в ст. 39 провозгласила: «Организация профсоюзов свободна». На профсоюзы не могут возлагаться никакие обязанности, кроме регистрации в местных или центральных органах согласно нормам закона. Условием для регистрации является наличие устава, предусматривающего внутреннюю организацию на демократической основе. Зарегистрированные профсоюзы обладают правами юридического лица. Пропорционально числу своих членов они могут участвовать в едином представительстве трудящихся при заключении коллективных трудовых договоров, которые имеют обязательную силу для всех, кто принадлежит к категориям, затрагиваемым договорами.

Отличительной чертой итальянского профсоюзного движения является то обстоятельство, что три самые крупные национальные объединения профсоюзов связаны с политическими партиями. *Всеобщая итальянская конфедерация труда,* основанная в 1944 г., находится, как отмечалось, под влиянием итальянских коммунистов. Она включает 17 объединений с более чем 4,5 млн. членов. Образованная в 1950 г. *Итальянская конфедерация рабочих профсоюзов* включает также 17 профобъединений с чуть более 3 млн. членов. Эта конфедерация связана с Христианско— демократической партией. *Итальянский союз труда,* созданный в 1950 г., состоит из 35 национальных и 95 провинциальных союзов с более чем 1,5 млн. членов; это объединение связано с социалистами и с Республиканской партией. Из других профобъединений национального уровня можно назвать *Автономную конфедерацию профсоюзов ремесленников* (образована в 1958 г.), созданную в 1957 г. *Итальянскую конфедерацию автономных рабочих профсоюзов,* объединяющую 67 союзов с 1423 тыс. членов, *Итальянскую конфедерацию национальных и рабочих профсоюзов* (создана в 1950 г.), представляющую собой объединение 64 национальных и 80 провинциальных союзов с более чем 1,9 млн. членов. На областном уровне действуют собственные профсоюзные федерации.

О союзах предпринимателей и работодателей в итальянской Конституции в отличие от испанской ничего не говорится. Однако политическое влияние их весьма значительно. Итальянские предприниматели имеют достаточно разветвленную структуру своих организаций. Действуют отраслевые объединения предпринимателей, которые объединяются во *Всеобщую конфедерацию итальянской промышленности,* основанную в 1919 г. и воссозданную в 1944 г. Эта Конфедерация

включает 106 территориальных объединений и 104 отраслевых союза — всего 109 тыс. фирм. Кроме того, существуют более мелкие объединения предпринимателей.

Значительным политическим весом обладает в Италии католическая церковь. Согласно ст. 7 Конституции, государство и католическая церковь в отношении своего собственного устройства независимы и суверенны. В Общей части учебника (п. 5 § 1 и п. 2 § 4 гл. V) приводились конституционные положения о том, что отношения между ними регулируются Латеранскими соглашениями, изменение которых не требует изменения Конституции. Эти соглашения были заключены в 1929 г. и новеллизованы Конкордатом 1984 г., который был подписан Председателем Совета министров Италии и Секретарем Ватикана и ратифицирован итальянским Парламентом в 1985 г. Они содержат договор об образовании государства-города Ватикан, финансовую конвенцию и Конкордат о правах и привилегиях католической церкви в стране. По Конкордату 1984 г. признано, что католическая религия — не единственная в Италии, все священники не подлежат обязательной военной службе, католическая церковь может свободно создавать учебные заведения. Ватикан был признан в качестве суверенного государства. Значение католической церкви подчеркивается тем обстоятельством, что 90 % населения Италии исповедует именно эту религию. В организационном отношении Римско-католическая церковь разделена в Италии на 59 архиепископств (включая шесть непосредственно подчиненных Святому престолу), 158 епископств (включая семь находящихся под юрисдикцией самого Папы как архиепископа Римской провинции и 17 подчиненных непосредственно Святому престолу).

Конституция (ч. 2 ст. 8) признает за некатолическими вероисповеданиями право создавать свои организации согласно собственным уставам, поскольку они не противоречат итальянскому правопорядку. Их отношения с государством регулируются законом на основе соглашений с соответствующими представительствами. Некатолические вероисповедные организации заметной роли в политической жизни страны не играют. Можно указать на действующую в стране Федерацию евангелических церквей, образованную в 1967 г. и объединяющую более 50 тыс. своих сторонников.

Что касается средств массовой информации, то ч. 2 — 5 ст. 21 Конституции достаточно подробно определяют основы их статуса.

Прежде всего провозглашено, что печать не может подлежать разрешению или цензуре. Арест может быть наложен только по мотивированному акту судебной власти в случаях таких правонарушений, при которых закон о печати прямо разрешает арест, или в случае нарушения норм, предписанных этим законом для установления ответственных лиц. В случае абсолютной безотлагательности и невозможности вмешательства судебной власти арест периодической печати может быть осуществлен должностными лицами судебной полиции, которые обязаны немедленно и не позднее, чем в течение 24 часов довести об этом до сведения судебной власти. Если в течение последующих 24 часов она не утвердит ареста, он считается отозванным и теряет силу.

Закон может установить общую норму, согласно которой предписывается обязательное представление сведений об источниках и средствах финансирования периодической печати.

Запрещаются печатные публикации, зрелища и другие проявления, противные добрым нравам. Для предупреждения и пресечения таких правонарушений законом предусматриваются подходящие меры.

Несмотря на более чем 50-миллионное население страны, *численность национальных газет в Италии невелика* — около 80 названий, распространяемых главным образом в промышленных регионах. К началу 90-х гг. общий тираж таких изданий немного не достигал 10-миллионной отметки. К этому же времени в стране всего издавалось 9158 периодических изданий с ежегодным тиражом около 2 млн. экземпляров.

Примечательно в данной связи, что Конституция оставила вне поля зрения радиовещание, не говоря уже о телевидении, которое в то время еще делало первые шаги. Но и впоследствии соответствующие поправки в Конституцию внесены не были. В настоящее время в Италии имеются три национальных канала телевидения и несколько частных станций. Кроме того, действует местное телевидение. В местах с компактным проживанием национальных или языковых меньшинств действуют на соответствующих языках как телевидение, так и радиовещание.

§ 4. Выборы и референдум

1. Избирательные права

Итальянское избирательное право регулируется несколькими законодательными актами, из которых

прежде всего необходимо отметить Закон об избирательном праве 1948 г. Декретом Президента Италии 1957 г. действовавшие на тот момент избирательные законы были кодифицированы. В эти акты в последующем вносились изменения. Два закона 1993 г. коренным образом трансформировали систему выборов в обе палаты итальянского Парламента.

Согласно ст. 48 Конституции, *избирателями* являются все граждане — мужчины и женщины, достигшие совершеннолетия т. е., в соответствии с Законом 1975 г., 18 лет. На выборах в Сенат (верхнюю палату Парламента) избиратели голосуют по достижении 25-летнего возраста (ч. 2 ст. 58 Конституции).

Голосование является личным и равным, свободным и тайным, а его осуществление Конституция характеризует как *гражданский долг.* Избирательное право не может быть ограничено иначе, как в силу гражданской недееспособности или окончательного уголовного приговора или в указанных законом случаях моральной недостойности. Например, банкроты утрачивают избирательное право на срок до пяти лет. Не вправе голосовать лица, лишенные свободы, во время нахождения в тюрьме, а также лишенные по решению суда права занимать должности на публичной службе. В течение пяти лет не могут голосовать лица, ранее осужденные за растрату из публичных или частных фондов, за вымогательство, мошенничество, кражу, клевету и некоторые другие преступления. Кроме того, как упоминалось, ст. XIII переходных и заключительных положений Конституции лишила избирательных прав и права занимать официальные или выборные должности членов и потомков Савойской династии.

Избиратель должен обязательно проживать в своем избирательном округе. Итальянские граждане, проживающие за границей, могут приехать в коммуну, где они проживали ранее и внесены в списки избирателей, и проголосовать. Таким избирателям предоставляются некоторые льготы для проезда в Италию и обратно. Закон *не предусматривает возможности голосования по доверенности или по почте.* Избирателей-инвалидов могут сопровождать в кабину для голосования другие избиратели, пользующиеся их доверием.

Депутатом, согласно ч. 3 ст. 55, может быть избран избиратель, достигший на день выборов 25 лет, а *сенатором,* согласно ч. 2 ст. 58, — достигший 40 лет.

Обладание мандатом в одной палате Парламента несовместимо с членством во второй (ст. 65 Конституции). Члены обеих палат не могут одновременно состоять членами Конституционного суда, Национального совета экономики и труда, членами областных советов, председателями высших административных инстанций провинций, мэрами коммун с населением свыше 20 тыс. жителей, префектами, вице-префектами и чиновниками полиции, представителями Правительства в областях, членами кабинетов министров, высшими офицерами Вооруженных сил, магистратами в округах, в которых они исполняют свои функции, дипломатами, консулами, вице-консулами, сотрудниками посольств и консульств. Не могут быть кандидатами представите» ли частных предприятий, в которых государство размещает свои заказы или с которыми оно связано какими-либо контрактами, представители администрации, руководители предприятий, субсидируемых государством, а также юридические и административные советники таких предприятий. Указанные лица не подпадают под категорию *неизбираемости,* если они за 180 дней до окончания срока легислатуры Парламента или в течение семи дней после издания декрета о роспуске палаты откажутся от соответствующей должности.

2. Избирательный процесс

Списки избирателей составляются в коммуне, где образуется *избирательная комиссия,* которая включает мэра коммуны и четырех членов, назначаемых коммунальным советом. Каждые полгода эта комиссия пересматривает списки избирателей. Она же подготавливает выборы.

В каждом избирательном округе образуется *центральное избирательное бюро* из трех судей, один из которых является председателем. Все члены назначаются председателем апелляционного суда. В этом органе регистрируются кандидаты при выборах в Парламент, и в нем производится подсчет голосов по избирательному округу. Это бюро сообщает о результатах голосования в Национальное *избирательное бюро.* Последнее состоит из членов Кассационного суда, точнее — из председателя палаты этого суда и четырех советников, назначаемых председателем этого органа.

Жалобы в отношении списков избирателей (на невключение в список, искажение данных и др.) сначала рассматриваются в самой коммунальной комиссии, а затем в бюро округа; решение последнего может быть обжаловано в апелляционный суд, а затем в Кассационный суд.

Итальянское законодательство не установило дня недели для голосования, но по установившемуся

обычаю оно проводится в воскресенье и утром в понедельник.

Абсентеизм без уважительных причин фиксируется в течение пяти лет в судебных органах, а мэр коммуны может вывесить для всеобщего обозрения список избирателей, безмотивно уклонившихся от голосования. Однако каких-либо иных правовых санкций такое уклонение не влечет.

Порядок выдвижения кандидатов и определения итогов выборов рассмотрен ниже.

Упомянутый выше Закон об участии государства в финансировании политических партий 1974 г. предусмотрел *финансирование избирательных кампаний* по выборам членов Палаты депутатов и Сената. Общая сумма, отпускаемая на финансирование кампании, постоянно возрастает от выборов к выборам. При ее распределении принимают во внимание число голосов, полученных в национальном масштабе, в абсолютном (нужно набрать не менее 300 тыс. голосов) или в относительном исчислении (нужно получить не менее 2 % от числа поданных голосов). При этом политические партии должны выставить свои собственные списки кандидатов более чем в 2/3 общего числа избирательных округов. В равной мере получают денежные средства партии, участвовавшие в выборах в Палату депутатов и завоевавшие по меньшей мере одно место в областях со специальным лингвистическим статусом. Из выделенной общей суммы 20 % распределяются между всеми партиями, имеющими на это право. Остальные 80 % распределяются пропорционально числу полученных голосов. Названные суммы возмещаются в течение 30 дней, следующих за объявлением результатов выборов.

3. Система парламентских выборов

Действующая система установлена упомянутыми законами 1993 г. Прежнее законодательство предусматривало формирование обеих палат Парламента практически только по пропорциональной системе без ограничений, результатом чего было наличие в палатах множества фракций, что затрудняло формирование устойчивого Правительства и препятствовало его нормальному существованию.

Правительство в среднем держалось чуть менее 10 месяцев (по некоторым подсчетам, девять месяцев и 20 дней). На референдуме, проведенном 18 — 19 апреля 1993 г., за введение мажоритарной системы по выборам в Сенат высказались 82,1 % проголосовавших избирателей, против — 17,9 % (всего проголосовали 86 % избирателей). Это голосование подвигло Парламент на выработку двух новых избирательных законов, которые изменили определенные нормы в ранее действовавшем избирательном законодательстве.

Палата депутатов, которая, согласно ч. 2 ст. 56 Конституции, насчитывает 630 членов, избирается «всеобщим, прямым и равным, свободным и тайным» голосованием в один тур.

Страна делится на 27 избирательных округов. Территория большинства избирательных округов совпадает с территорией областей, лишь области Пьемонт, Венеция, Лацио, Сицилия и Кампанья делятся каждая на два, а Ломбардия — на три избирательных округа. Согласно ч. 4 ст. 56 Конституции, места в палате распределяются между избирательными округами путем деления числа жителей республики, определенного последней всеобщей переписью населения, на 630 и затем деления числа жителей округа на это внутреннее частное с применением правила наибольшего остатка.

В этих крупных избирательных округах по пропорциональной системе (квота Т. Хэра, правило наибольшего остатка, 4-процентный заградительный пункт, допускается одна преференция — вспомните, что это за институты) избираются 25 % депутатов. Указанные избирательные округа, в свою очередь, делятся на одномандатные, в которых по мажоритарной системе относительного большинства избираются остальные 75 % депутатов.

Для выдвижения кандидата по одномандатному округу требуется от 500 до 1 тыс. подписей избирателей коммуны, входящей в состав округа. Для выдвижения списка кандидатов в коммуне, входящей в состав многомандатного избирательного округа, имеющего население до 500 тыс. жителей, необходимо от 1,5 тыс. до 2 тыс. подписей; если избирательный округ имеет от 500 тыс. до 1 млн. жителей, в коммуне требуется от 2,5 тыс. до 3 тыс. подписей, а если население избирательного округа превышает 1 млн. жителей, то собрать подписей в коммуне нужно от 4 тыс. до 4,5 тыс.

Избиратель получает два бюллетеня, по одному из которых он голосует за кандидата в одномандатном округе, а по другому — за список кандидатов в многомандатном округе.

На выборах в Палату депутатов в 1994 и 1996 гг. по 475 мест было замещено по униноминальной мажоритарной системе и по 155 — по пропорциональной.

С е н а т, включающий, согласно ч. 2 ст. 57 Конституции, 315 выборных сенаторов, также избирается на 3/4 по мажоритарной системе относительного большинства по одномандатным

избирательным округам и на 1/4 по пропорциональной системе. Избирательными округами служат только области, из которых Валь д'Аоста образует один одномандатный округ, а Молизе — два одномандатных. Остальные области, согласно ч. 3 ст. 57, должны иметь не менее семи сенаторов каждая. Места в Сенате распределяются между избирательными округами так же, как при формировании Палаты депутатов. Пропорциональная система по выборам сенаторов характеризуется применением метода Д'Ондта и отсутствием заградительного пункта.

Для выдвижения кандидата в сенаторы в одномандатном округе требуется собрать в коммуне от 1 тыс. до 1,5 тыс. подписей зарегистрированных избирателей.

При выдвижении кандидатов для избрания по пропорциональной системе законодательство говорит лишь об «организованных политических группах». Поэтому основная роль здесь отводится политическим партиям, хотя теоретически ничто не препятствует группам избирателей представлять списки кандидатов для баллотировки в индивидуальном порядке.

Законы 1993 г. установили порядок замещения выбывших депутатов и сенаторов. Он одинаков для обеих палат. В случае выбытия парламентария, избранного по пропорциональной системе, его место занимает первый не прошедший в палату кандидат того же списка, по которому был избран выбывший парламентарий. Если же выбыл депутат или сенатор, избранный по одномандатному округу, т. е. по мажоритарной системе, то председатель соответствующей палаты должен немедленно об этом информировать Председателя Совета министров и министра внутренних дел с тем, чтобы были организованы дополнительные выборы.

4. Система выборов органов регионального и местного самоуправления

Областные советы формируются путем прямых выборов, причем избирательными округами служат провинции. Число советников определяется областным избирательным законом, исходя из нормы: 80 советников для областей с числом жителей более 6 млн., 60 — при числе жителей от 4 до 6 млн., 40 — при числе жителей от 1 до 4 млн., 30 — при числе жителей до 1 млн. Мандаты в каждой области распределяются между провинциями пропорционально численности их населения.

В 1995 г. для выборов областных советников была введена смешанная избирательная система в один тур: 80 % мандатов распределяются по пропорциональной избирательной системе в округах, которыми являются провинции, а 20 % мест замещаются по мажоритарной избирательной системе относительного большинства списком. Округом является сама область. Эти 20 % мест являются, таким образом, «премией» для наиболее сильной политической партии в области. Данная реформа, как и реформа выборов в обе палаты Парламента, направлена на обеспечение какой-либо партии абсолютного большинства мест в областном совете и, стало быть, стабильности исполнительной власти. Чтобы установить связь между двумя системами голосования, введено правило, согласно которому областной список для избрания по мажоритарной системе может выдвигаться лишь партиями и группировками, представленными по меньшей мере в половине провинций области.

Провинциальные советы формируются по смешанной избирательной системе; в них применяется мажоритарная избирательная система в одномандатных округах и пропорциональная с использованием квоты, полученной путем делений общего числа поданных голосов на число мандатов плюс 2.

Коммунальные советы формируются различно, в зависимости от численности населения коммуны. Если ее численность составляет 15 тыс. жителей и менее, применяется мажоритарная система с панашированием. В более крупных по числу жителей коммунах действует пропорциональная система по методу д'Ондта.

В 1993 г. была изменена система выборов советов в центрах провинций и наиболее крупных городах (Рим, Милан, Турин, Палермо, Неаполь, Венеция, Триест, Катания, Генуя). Теперь здесь комбинируются мажоритарная и пропорциональная системы, а кроме того, прямым голосованием в два тура избираются мэры (во втором туре — перебаллотировка двух кандидатов, получивших наибольшее число голосов в первом).

5. Система выборов в Европейский парламент

Эта система регулируется Законом 1979 г. Италия посылает 87 представителей в этот орган. Они избираются всеобщим, прямым, свободным и тайным голосованием на основе конкурирующих списков

кандидатов по пропорциональной избирательной системе.

Избирателем в Европарламент является любой итальянский гражданин, достигший полных 18 лет и к моменту голосования находящийся на национальной территории, при условии, что он внесен в список избирателей. Итальянские граждане, находящиеся на территории других государств — членов Европейского союза, голосуют в специально организуемых для этого местах. На выборах в Европарламент никто не может голосовать более одного раза.

Кандидатом может быть любой итальянский избиратель, достигший полных 25 лет. Условия избираемости и несовместимости должностей установлены соответствующим международным Актом о выборах членов Европейского парламента всеобщим и прямым голосованием 1976 г. с поправками 1995 г. Этот акт устанавливает следующие нормы о несовместимости должностей. Членство в Европарламенте совместимо с членством в национальном Парламенте, но несовместимо:

с членством в правительстве государства—— члена Европейских сообществ;

с занятием должности судьи, генерального адвоката или секретаря Суда Европейских сообществ;

с членством в Счетном суде Европейских сообществ;

с членством в Консультативном комитете Европейского объединения угля и стали или членством в Экономическом и социальном комитете Европейское агентства по атомной энергии;

с членством в каком-либо комитете или органе, образованном на основании или в порядке применения договоров, учреждающих Европейское объединение угля и стали, Европейское экономическое сообщество и Европейское агентство по атомной энергии, в целях управления фондами этих объединений или имеющем постоянную и непосредственную задачу по административному управлению;

с членством в административном совете, в руководящем комитете или должностью служащего Европейского инвестиционного банка;

с должностью чиновника или агента, находящихся на действительной службе в институтах Европейских сообществ или в специализированных органах, имеющих к ним отношение.

Названный акт установил, что каждое государство — член Европейских сообществ имеет право установить свои правила о несовместимости должностей. Соответственно итальянский закон добавил к этим видам несовместимости также несовместимость с должностью председателя областного совета и областного асессора (т.е. члена исполнительного органа области).

Назначение выборов производится декретом Президента республики после обсуждения в Совете министров. Страна делится на пять межобластных округов: Северо-Запад (главный город округа — Милан), Северо-Восток (Венеция), Центральная Италия (Рим), Средиземноморская Италия (Неаполь) и Островная Италия (включает Сицилию и Сардинию с главным городом округа — Палермо). Совокупность этих округов образует единую национальную коллегию. Для каждого округа установлен максимум и минимум выдвигаемых кандидатов в списке, причем сумма максимумов (для первого округа — 25, для второго — 18, для центра — 20, для четвертого — 16, для островного округа — 8) равна числу мест, причитающихся стране. Другими словами, каждый партийный список или их блок может во всех округах выдвинуть полный состав депутатов Европарламента от Италии.

Списки кандидатов (каждый из них должен иметь эмблему выдвинувшего объединения) представляются в каждом из пяти избирательных округов, причем одно лицо может быть представлено в нескольких округах в списках, имеющих одну и ту дае эмблему. Напротив, под угрозой недействительности списка ни один кандидат не может состоять в нескольких списках с различными эмблемами. Списки выдвигаются избирателями, причем под каждым должно содержаться не менее 30 тыс, и не более 35 тыс. подписей избирателей при условии, что от каждой области, входящей в избирательный округ, должно быть минимум 10 % подписей избирателей. При невыполнении этого условия список признается недействительным. Не требуется подписей избирателей под списками кандидатов, если их выдвигают политические партии или парламентские группы даже одной из палат Парламента или партии, которые на последних выборах получили по меньшей мере одно место в какой-либо палате Парламента. В этих случаях декларация о выдвижении должна быть подписана председателем или секретарем политической партии или парламентской группы или их представителем, имеющим нотариально удостоверенное поручение.

В законе специально оговаривается право национальных и языковых меньшинств (французское меньшинство в области Валь д'Аоста, немецкое меньшинство в провинции Больцано, находящейся в области Трентино-Альто Адидже, словенское меньшинство в области Фриули-Венеция Джулия) выдвигать своих кандидатов, включая их в списки политических партий; эти кандидаты могут

включаться в списки не только в округах, где данные меньшинства проживают, но и в других округах при условии, что они должны быть в списках под одной и той же эмблемой. Возможно соединение списков при наличии взаимного о том согласия.

Избиратель имеет право проставлять преференции: в первом округе — не более трех, во втором, третьем и четвертом — не более двух, а в пятом — не более одной.

Руководство выборами, включая подсчет голосов и распределение мандатов, возложено на судебные органы, причем Национальное избирательное бюро образуется при Кассационном суде Италии.

Распределение мандатов осуществляется в следующем порядке. Сначала подсчитываются в национальном масштабе голоса, поданные за конкретные списки, затем исчисляют национальное избирательное частное, и полученное каждым списком число голосов делится на это частное. В результате определяется число мест, причитающееся каждому списку. Оставшиеся места Распределяются между списками, имеющими наибольший остаток; при равенстве остатков место передается списку, получившему большее число голосов в национальном масштабе, а при равенстве и этого показателя — распределяется по жребию.

Затем производится распределение мандатов в каждом избирательном округе. Сначала общее число полученных каждым списком голосов в стране делится на число причитающихся ему мест и определяется частное этого списка. Список получает число мест путем деления числа голосов, поданных за него в округе на частное списка. Оставшиеся места распределяются по округам, имеющим наибольшие остатки, а при их равенстве место отдается округу, в котором было собрано наибольшее число голосов. При равенстве этого показателя судьба мандата определяется жеребьевкой. При распределении мест в списках блоков учитываются преференции избирателей.

Если одно и то же лицо будет избрано по нескольким спискам, то в течение восьми дней после объявления результатов голосования оно должно заявить Национальному избирательному бюро, какой округ выбирает. В других округах это лицо замещается кандидатом, следующим за последним избранным. Вакантные места предоставляются первым неизбранным кандидатам того же списка, по которому был избран выбывший член Европарламента.

Каждый избиратель в течение 30 дней со дня официального объявления результатов голосования имеет право подать жалобу в административный трибунал области Лацио (т. е. по местонахождению столицы, где действует Национальное избирательное бюро), оспаривая акты об этих результатах по мотивам, относящимся к избирательным операциям, совершенным после назначения выборов. Решение этого трибунала может быть обжаловано в Государственный совет в течение пяти дней с момента его зачтения.

6. Референдум

По числу проведенных после Второй мировой войны референдумов Италия в Европе уступает лишь Швейцарии. Включение в Конституцию института референдума (как и народной инициативы, о которой речь пойдет в п. 1 § 5) явилось отражением в Учредительном собрании демократических настроений при выработке Конституции после долгих лет фашистской диктатуры. В отличие от ее соседей — Франции и Швейцарии — референдум в Италии длительных традиций не имеет. Лишь в период борьбы за объединение страны — в 1848 — 70 гг. — было проведено восемь плебисцитов.

Конституция предусматривает применение референдума в следующих случаях.

Согласно ст. 75, по требованию 500 тыс. избирателей или пяти областных советов подлежит назначению народный референдум для полной или частичной отмены закона либо акта, имеющего силу закона. Не допускается вынесение на референдум законов о налогах и бюджете, об амнистии и помиловании, о даче разрешения на ратификацию международных договоров.

В таком референдуме могут участвовать все граждане, призываемые к выборам в Палату депутатов. Вынесенное на референдум предложение об отмене акта считается одобренным, если в голосовании приняло участие большинство избирателей и за предложение подано большинство действительных голосов.

Примечательно, что таким путем можно отменять законы (нарооное *вето),* но нельзя их принимать.

В ст. 132 и 133 Конституция предусматривает применение референдумов при *изменении политико-территориального деления* страны и областей. Такое голосование проводится при слиянии существующих областей и создании новых областей с числом жителей не менее 1 млн. по предложению коммунальных советов, представляющих не менее 1/3 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.

Наконец, как уже упоминалось, институт референдума, согласно ст. 138, может быть использован для *пересмотра. Конституции.* Положения о нем изложены выше (см. п. 2 § 1).

Подробное регулирование порядка проведения референдумов содержится в Законе 1970 г. — Положении о референдумах, предусмотренных Конституцией, и законодательной инициативе народа (с последующими изменениями). Этот акт содержит некоторые дополнительные ограничения в отношении народного вето. Так, не допускается инициатива 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. Практически такая инициатива может иметь место лишь с 1 января по 30 сентября. В случае досрочного роспуска Парламента или одной из его палат уже назначенный референдум откладывается и связанные с ним сроки возобновляются по истечении 365 дней со дня выборов. Иначе говоря, на протяжении пятилетней легислатуры Парламента инициатива народного вето возможна лишь в течение примерно двух с половиной лет.

Закон установил жесткий срок для предъявления петиций о проведении референдума — три месяца после даты, указанной в штемпеле на подписных листах, для избирателей и четыре месяца для областных советов. В последнем случае решение о проведении голосования принимается областным советом большинством голосов.

На протяжении послевоенной истории Италии было несколько «волн» народного вето (например, в 1974, 1978, 1981, 1985 1987, 1990, 1991, 1993 гг.), затронувших около 30 законов. Каждая «волна», как правило, представляла собой голосование по нескольким законам. Так, 17 мая 1981 г. проводилось голосование по пяти, а 18 апреля 1993 г. — по восьми законам.

Проведение референдумов подпадает под действие двойного контроля. Во-первых, при Кассационном суде создается *Центральное бюро по проведению референдума,* включающее точно обозначенных в законе лиц — председателей отделений этого Суда и советников. Этот орган контролирует соответствие требования о проведении голосования положениям ст. 138 Конституции и другим законам. Во-вторых, допустимость требуемого голосования (ч. 2 ст. 75 Конституции) проверяется Конституционным судом. Если названное Бюро объявило требование о проведении голосования законным, то Суд изучает это требование с точки зрения его конституционности; Правительство и инициаторы голосования могут представлять свои соображения о конституционности данной процедуры. Примечательно, что в 1981 г. из 11 предложенных референдумов шесть были объявлены недопустимыми Конституционным судом и три не могли быть переданы на голосование вследствие изменения к тому времени законов, в отношении которых предлагалось народное вето. В 1987 г. Суд отверг три предложения о проведении голосования на основании их несоответствия ч. 2 ст. 75 Конституции. В 1993 г. только восемь предложений были допущены к голосованию, три были отклонены и два не были приняты к рассмотрению вследствие произошедших изменений в соответствующих законах.

В последнее время референдум стал использоваться как средство, дающее импульс проведению реформ. Так, 18 — 19 апреля 1993 г. один из восьми проектов законов, вынесенных на голосование, касался очень значительного изменения Закона о выборах в Сенат. Позитивное голосование за отмену прежнего закона вынудило Парламент принять новый избирательный закон в отношении не только Сената, но и Палаты депутатов.

В соответствии с ч. 1 ст. 123 Конституции каждая область имеет право регулировать референдум в отношении своих законов и административных правоположений. Такие нормы есть в уставах всех областей, кроме Сицилии. *Референдум в областях бывает консультативный и/или отменительный.* Например, в области Лацио для назначения референдума о полной или частичной отмене областного закона необходимо требование 50 тыс. избирателей, или двух провинциальных советов, или 10 коммунальных советов в коммунах, насчитывающих в совокупности не менее 50 тыс. зарегистрированных избирателей. Советы принимают решение большинством не менее 2/3 от установленного числа советников. Не допускается референдум по налоговым и бюджетным законам. В других областях действуют иные правила. Например, в области Базиликата для назначения референдума требуется 8 тыс. подписей избирателей. На практике институты непосредственной демократии в областях не функционируют.

§ 5. Государственные органы

1. Парламент

Согласно ч. 1 ст. 55 Конституции, Парламент состоит из Палаты депутатов и Сената. Конституция, однако, не проводит между ними различия с точки зрения их компетенции, внутреннего устройства и процедуры. Двухпалатная структура итальянского Парламента характеризуется, таким образом, *сильной верхней палатой,* которая практически равноправна с нижней. Даже в случаях, когда палаты принимают решения совместно, тот факт, что Сенат численно вдвое меньше, чем Палата депутатов, существенного значения не имеет, ибо *депутаты и сенаторы при голосовании считаются со своей принадлежностью не к палате, а к политической партии.* Расхождения между палатами обычно не носят политического характера. Как мы видели, палаты избираются практически одинаково, и вследствие этого политический состав палат практически идентичен.

Компетенция Парламента очерчена в Конституции весьма скупо, что говорит в пользу ее *неограниченного характера в сфере общегосударственного ведения.* Парламент принимает законы в данной сфере, а также принимает государственный бюджет и контролирует его исполнение, осуществляет политический контроль за деятельностью Правительства, участвует в формировании некоторых государственных органов и выполняет некоторые иные функции.

Законодательная функция Парламента урегулирована многими статьями Конституции. Бросается в глаза то обстоятельство, что эта функция не ограничена какими-либо юридическими рамками. Даже столь распространенное в зарубежных парламентах делегированное законодательство строго ограничено ст. 76 и 77 Конституции. Кроме того, область законодательствования согласно Конституции, ограничена лишь сферой компетенции областей. Вследствие этого регламентарные постановления общего характера, издаваемые Правительством, не могут первичным образом, минуя закон, регулировать какие-либо отношения, кроме случаев, когда это предписано законом. Таким образом, в законодательной сфере, во всяком случае с юридической точки зрения, несомненно преобладание Парламента над Правительством.

В отношении остальных функций и полномочий необходимо указать на следующие.

В соответствии со ст. 78 палаты постановляют о *состоянии войны* и наделяют Правительство необходимыми полномочиями.

Статья 79, измененная в 1992 г., предусматривает, что Парламент принимает решения об *общей и частной амнистии* (l'amnistia e 1'indulto) законом, одобренным при окончательном голосовании большинством 2/3 состава каждой палаты. В этом законе устанавливается срок для его применения. В любом случае амнистия неприменима к деяниям, совершенным после внесения проекта этого закона.

Палаты путем издания закона разрешают *ратификацию международных договоров* (ст. 80), которые либо имеют политический характер, либо предусматривают арбитраж или судебное урегулирование, либо влекут изменение территории, финансовое обременение или изменение законов.

Они ежегодно утверждают представляемые Правительством *бюджет и отчет о его исполнении* (ст. 81). Временное исполнение бюджета может разрешаться только законом и на периоды, в совокупности не превышающие четырех месяцев. Законом об утверждении бюджета не могут устанавливаться новые налоги и новые расходы. Любой другой закон, который вводит новые расходы или увеличивает прежние, должен указывать источник их покрытия. Вне этих пределов Парламент свободен в определении доходной и расходной частей бюджета.

Статья 82 уполномочивает каждую палату проводить *расследования* по вопросам, представляющим публичный интерес. С этой целью она назначает из своего состава комиссию в пропорции, отражающей соотношение парламентских групп. Комиссия проводит расследования и проверки с такими же полномочиями и ограничениями, как и судебная власть.

Контрольные полномочия Парламента в отношении Правительства рассматриваются ниже (см. п. 3 настоящего параграфа).

Порядок формирования палат рассмотрен в предыдущем параграфе. Следует лишь отметить, что, согласно ст. 59 Конституции, в Сенате, кроме упомянутых 315 выборных, имеются еще две категории сенаторов. Во-первых, каждый *бывший Президент республики является пожизненно сенатором* по праву, если не подаст в отставку. Во-вторых, Президент может *назначить пожизненными сенаторами пять граждан,* прославивших Родину выдающимися заслугами в общественной, научной, художественной и литературной сферах*.

* Данная норма была заимствована из прежней Конституции — Альбертинского статута 1848 г. Его ст. 33 содержала перечень должностных лиц, входивших в элиту государства; из их числа Король выбирал членов Сената.

Срок полномочий палат составляет *пять лет* и может быть продлен только законом и только в случае войны (ст. 60). Согласно ст. 61, выборы новых палат проводятся по окончании полномочий в течение последующих 70 дней, а первое заседание имеет место не позднее 20 дней после выборов. До этого сохраняются полномочия палат предыдущего созыва.

Что касается о р г а н и з а ц и и палат, то, согласно ст. 63 Конституции, каждая палата избирает из своего состава *председателя* и *президиум* (Ufficio di presidenza), формируемый на основе пропорционального представительства парламентских групп. Руководство совместными заседаниями палат осуществляют председатель и президиум Палаты депутатов.

Регламенты палат предусматривают, что в президиум, избираемый на срок полномочий палаты, входят председатель палаты, четыре *вице-председателя,* три *квестора* и восемь *секретарей;* в составе президиума должны быть представлены все парламентские группы палаты. Поскольку значение президиумов в структуре палат очень велико, то в их состав часто входят первые лица политических партий.

Палаты образуют из своего состава по 13 *постоянных комиссий на* срок своих полномочий. Профиль комиссий в основном соответствует профилю министерств. Создаются также *объединенные комиссии* палат (например, по делам секретных служб, по аудиовизуальным средствам массовой информации), включая следственные.

В комиссиях обеспечивается пропорциональное представительство парламентских групп. Такой принцип формирования ведет к тому, что комиссии по своему составу являются зеркальным отражением состава самой палаты. Данное обстоятельство явилось одним из оснований предоставить постоянным комиссиям право законодательствовать в некоторых случаях (см. об этом ниже). Каждый парламентарий может входить в комиссию по своему выбору, однако существует ограничение: он не может быть членом более, чем двух комиссий.

Палаты сами принимают свои бюджеты, которые без каких-либо поправок включаются в государственный бюджет. Проверку правильности расходования средств осуществляют также сами палаты; этим занимаются председатель палаты, квесторы и *генеральные секретари,* назначаемые президиумами палат для технической подготовки работы палат.

С т а т у с п а р л а м е н т а р и е в . Каждая палата сама *проверяет полномочия* своих членов и разрешает дела, связанные с неизбираемостью и несовместимостью (ст. 66 Конституции).

Согласно ст. 67, каждый член Парламента *представляет всю нацию* и осуществляет свои функции без императивного мандата, а в соответствии со ст. 68 члены Парламента *не подлежат преследованию за выраженные мнения и голосование* при осуществлении своих функций. Без разрешения соответствующей палаты ни один член Парламента *не может подвергаться уголовному преследованию,* не подлежит аресту или иному лишению личной свободы, личному или домашнему обыску, за исключением случаев исполнения окончательного приговора или задержания на месте преступления, в отношении которого обязательны ордер или распоряжение об аресте; такое же разрешение требуется для перехвата переговоров или сообщений членов Парламента и изъятия их корреспонденции (ст. 68).

В ст. 69 Конституции предусмотрено устанавливаемое законом *вознаграждение* членов Парламента. За выполнение отдельных функций сверх обычных, например за председательствование в постоянных комиссиях, полагаются надбавки. В течение трех лет после избрания итальянские парламентарии должны подавать в президиум своей палаты *декларацию о своем недвижимом имуществе, о получаемых на стороне средствах* (например, за работу в качестве администратора или руководителя какого-либо общества) и копию своей последней *декларации о доходах.* Палаты Парламента информируются о невыполнении этих правил, после чего нарушитель остается с глазу на глаз с председателем соответствующей палаты. Избиратели могут получать информацию об этих декларациях в парламентских публикациях.

Парламентарии в каждой палате объединяются в *парламентские группы.* Как правило, это делается в соответствии с партийной принадлежностью, однако существуют и смешанные парламентские группы. В Сенате каждый его член обязан войти в какую-либо парламентскую группу. В Палате депутатов парламентская группа должна объединять не менее 20 членов, однако президиум палаты может разрешить создание такой группы меньшей численности, если она представляет надлежаще организованную и действующую партию, которая выполнила требования относительно численности

выдвинутых на выборах кандидатов и числа полученных голосов. В Сенате минимальное число членов парламентской группы — 10, однако в этой палате составить группу могут и пять членов, если они принадлежат к одной политической партии, которая выставляла кандидатов по меньшей мере в 15 областях, причем эти сенаторы были избраны хотя бы в трех из них. Председатели парламентских групп образуют *конференции при председателях палат;* эти органы вместе с представителями Правительства определяют повестку дня работы палат.

Каждая палата абсолютным большинством своего состава принимает свой *регламент* (ч. 1 ст. 64 Конституции).

Общая процедура. В Конституции мы не найдем термина «сессия» (в опубликованных русских переводах этот термин введен переводчиками). Согласно ст. 62, палаты собираются по *праву в* первый непраздничный день февраля и октября. Кроме того, любая палата может быть созвана в *чрезвычайном порядке* по инициативе своего председателя, Президента республики или 1/3 своего состава; в этом случае по праву собирается и другая палата. Поскольку время прекращения работы Парламента в ст. 62 не указано, можно сделать вывод, что в данном случае практикуется система так называемого постоянного *парламента,* когда последний сам определяет время своей работы. Такая же система действует и в ряде других стран, в частности в Нидерландах и Люксембурге. Данное обстоятельство указывает на полномочность Парламента, на отсутствие обязательной привязки его работы к установленным в Конституции отрезкам времени.

В соответствии с ч. 2 — 4 ст. 64 *заседания публичны,* однако каждая палата или Парламент, когда палаты заседают совместно, могут (по просьбе Правительства, председателя парламентской группы или иной группы парламентариев) постановить о проведении *закрытого заседания.* Для действительности решения палаты или Парламента необходимо *присутствие большинства членов и поддержка большинства присутствующих членов,* кроме случаев, когда Конституция предписывает специальное большинство. Члены Правительства, даже если не являются парламентариями, вправе, а при наличии требования палаты или Парламента — обязаны, присутствовать на заседании и должны заслушиваться по своему требованию.

Трансляция заседаний по государственному радио и телевидению требует разрешения председателя палаты, а по частному радио может производиться свободно. Телетрансляция заседаний в полном объеме имеет место только в особых случаях.

Для выступлений ораторы должны записываться заранее, но на практике с разрешения председателя запись может производиться и во время заседания. Парламентарии выступают с места. Время для выступления устанавливается в пределах от 5 до 45 минут (в исключительных случаях — 90 минут) в зависимости от предмета обсуждения. При обсуждении вопроса о доверии Правительству ограничений во времени нет. Если возможно, ораторам предоставляется слово в порядке чередования: один оратор поддерживает проект, другой выступает против него. Во время выступления можно читать речь, но не более, чем 30 минут.

Голосование может быть тайным или публичным; оно производится о помощью электронных устройств, поднятием руки, делением на группы либо поименно; не применяется, но возможно голосование шарами. При поименном голосовании производится публикация имен голосовавших и характер их голосования. В 1988 г. при изменении регламентов обеих палат было установлено обязательное открытое голосование по законам финансового характера и при окончательном решении по проектам. Тайное голосование, существовавшее до этого, посягало на партийную дисциплину парламентариев. В итальянском Парламенте отсутствует право парламентария передавать свой голос.

За *нарушение порядка* во время выступлений парламентариев могут быть применены следующие санкции: призыв к порядку, второй призыв к порядку, исключение до конца заседания (названные санкции применяются председателями палат с помощью квесторов); порицание с лишением права заседать до 10 дней в Сенате и от двух до 15 дней в Палате депутатов. Последняя санкция применяется председателем палаты с помощью квесторов по решению президиума.

Протоколы заседаний палат публикуются в двух вариантах: в суммарном (Resoconto sommario) и в стенографическом (Resoconto stenografico). Первая версия появляется уже к 8 часам 30 минутам утра на следующий день. Ораторам отводится два часа перед опубликованием протоколов для исправления своих выступлений. Окончательная версия публикуется через несколько недель.

Законодательный процесс в своих основных чертах урегулирован в ст. 70 — 74 Конституции, а детально — в регламентах палат.

Законодательная функция осуществляется обеими палатами. Право *законодательной инициативы*

принадлежит Правительству, каждому члену палат, а также тем органам и организациям, на которые это возложено конституционным законом. В частности, Конституция предоставляет такое право Национальному совету экономики и труда (ч. 3 ст. 99) и областным советам (ч. 2 ст. 121), правда, лишь по вопросам их ведения. По вопросам территориального устройства ограниченным правом законодательной инициативы обладают и коммунальные советы (об образовании новых провинций или изменении границ существующих).

Число законопроектов, вносимых Правительством — главным источником законодательной инициативы, и отдельными парламентариями примерно одинаково. Так, в легислатуру 1987 — 1992 гг. из числа проектов правительственного происхождения было принято в окончательном виде 769, а из числа проектов, предложенных членами палат, — 781.

Кроме того, Конституцией предусмотрена наробная *инициатива* — не менее 50 тыс. избирателей могут внести в Парламент проект, составленный в виде статей закона. В последнем случае сама палата проверяет соблюдение подателями проекта конституционных требований. Упомянутый Закон 1970 г. предусмотрел, что народная инициатива имеет форму постатейного проекта, сопровождаемого пояснительным докладом. Листы с подписями должны содержать отпечатанный текст проекта и быть заверены в канцелярии коммуны или в канцелярии судебного учреждения. Листы, заверенные ранее, чем за шесть месяцев до представления законопроекта, недействительны. Другими словами, указанное число подписей должно быть собрано в полугодичный срок.

Институт народной инициативы используется в Италии довольно слабо. Лишь после принятия Закона 1970 г., регламентирующего порядок применения конституционной нормы, до конца 80-х годов было внесено 30 инициатив, из которых лишь немногие были приняты к рассмотрению Парламентом*.

* См.: *Mény Y.* Politique comparee. P., 1987, p. 212.

Законопроект может быть внесен в любую палату; лишь проект закона о бюджете вносится попеременно: один год — в Палату Депутатов, а другой — в Сенат. Законопроект изучается сначала комиссией, а затем самой палатой, которая одобряет его постатейно, после чего проводит заключительное голосование в целом.

Парламентарии могут вносить в законопроект *поправки* на всех этапах законодательной процедуры. Представление поправок на пленарных заседаниях ограничивается следующими условиями: поправки должны вноситься за 24 часа до обсуждения статьи, к которой они относятся, но могут быть внесены и за один час, если представляются председателем парламентской группы, восемью сенаторами или 20 депутатами. Постоянная комиссия и Правительство могут вносить поправки в любой момент до голосования по статье. Поправки не обязательно дискутируются на пленарных заседаниях; они могут быть приняты или отклонены при обсуждении в комиссиях. В отношении всех представленных поправок каждый парламентарий может выступать только один раз. Время выступления по обычному закону — 30 минут и 60 минут — по поправкам в отношении конституционного, избирательного законопроекта или проекта закона о делегации полномочий.

Обсуждение поправок начинается с тех, которые по своему характеру наиболее удалены от предлагаемого текста законопроекта.

Палата может рассмотреть законопроект и в срочном порядке.

Как уже упоминалось, особенность итальянского законодательного процесса заключается в том, что *рассмотрение и одобрение законопроектов может быть возложено на комиссии,* включая постоянные, которые формируются на основе пропорционального представительства парламентских групп. Однако до окончательного одобрения законопроекта он должен быть передан на рассмотрение всей палаты, если Правительство, 1/10 состава палаты или 1/5 состава комиссии потребуют, чтобы законопроект был обсужден и проголосован или хотя бы только проголосован всей палатой. Работа комиссии по рассмотрению законопроекта должна быть публичной. В соответствии с этой облегченной процедурой принимаются около 3/4 законов, которые большого политического значения не имеют.

В указанном выше порядке нельзя одобрять законопроекты по вопросам конституционным и избирательным, о делегировании законодательной власти, о разрешении на ратификацию международных договоров и об утверждении бюджетов и отчетов об их исполнении.

Чтобы стать законом, *законопроект должен быть одобрен обеими палатами.* Не существует каких-либо согласительных процедур. Сближение позиций палат происходит путем применения элементарного законодательного «челнока». Как уже говорилось, разногласия между палатами бывают нечасто и главным образом по техническим вопросам. Сложившееся положение — результат действия

практически одинаковой избирательной системы по выборам обеих палат.

Принятый палатами закон поступает к Президенту республики, который должен *промульгировать* его в течение месяца со дня одобрения. Если же палаты абсолютным большинством своего состава объявили закон срочным, промульгация должна состояться в указанный ими срок.

До промульгации Президент в мотивированном послании палатам *может потребовать нового решения по закону.* Если палаты вновь одобрят закон, он подлежит промульгации.

Законы *публикуются* в официальном органе государства «Газета Уфичиале делла Республика Итальяна» («Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana» — «Официальная газета Итальянской Республики») немедленно после промульгации и *вступают в силу* на 15-й день после опубликования, если в самом законе не установлен иной срок.

Контрольные процедуры. Контроль за деятельностью Правительства палаты Парламента осуществляют в таких формах, как *интерпелляции,* письменные и устные вопросы, *следственные комиссии.* В течение недели два заседания в каждой палате отводятся для ответов на вопросы. Ответ на устный вопрос должен последовать в течение 14 дней, на письменный — 20 дней.

2. Президент республики

Его статус определен разд. II части второй Конституции (ст. 83 — 91), а также некоторыми другими ее статьями, часть из которых уже упоминалась.

Компетенция. Президент республики является главой государства и представляет национальное единство.

В отношениях с Парламентом он осуществляет следующие полномочия:

может направлять палатам послания;

назначает выборы новых палат и определяет день их первого заседания;

разрешает представлять палатам законопроекты по инициативе Правительства;

промульгирует законы, издает декреты, имеющие силу закона, и положения (regolamenti).

Он может, заслушав председателей палат, распустить их обе или одну из них, за исключением последних шести месяцев своего мандата, однако роспуск возможен и в этот период, если он полностью или частично совпадает с последними шестью месяцами легислатуры Парламента.

В предусмотренных Конституцией случаях Президент назначает народный референдум, а в случаях, предусмотренных законом, — государственных должностных лиц. Он аккредитует и принимает дипломатических представителей, ратифицирует международные договоры (в соответствующих случаях с разрешения палат).

Президент является главнокомандующим Вооруженными силами, председательствует в создаваемом согласно закону Верховном совете обороны, объявляет по решению палат состояние войны.

В отношениях с судебной властью его полномочия заключаются в председательствовании в Высшем совете магистратуры, а также в праве помилования (grazia) и смягчения наказаний.

Президент также жалует знаки отличия республики.

Никакой акт Президента не действителен без *контрасигнатуры* предложившего его министра, который и принимает на себя за этот акт ответственность. Акты, имеющие силу закона, и другие определенные законом акты контрасигнуются Председателем Совета министров.

Названные выше полномочия — классические для главы парламентарной республики. Однако в итальянских условиях Президент политически более значимая фигура, чем о том говорят каноны чистой юриспруденции. При существующей многопартийности он обычно обладает значительным пространством для политических маневров. Даже право направлять послания палатам Парламента может стать политическим актом; таковым, например, было послание Ф. Коссиги перед истечением срока его мандата о необходимости конституционной реформы.

Наиболее значительным полномочием Президента является право роспуска палат Парламента, которое осуществляется без министерской контрасигнатуры и только по заслушании председателей палат; этот акт Президента приобретает решающее значение в условиях постоянной политической нестабильности, существующей в Италии с начала 70-х гг. При невозможности образовать устойчивое правительственное большинство в обеих палатах Парламента Президенты неоднократно прибегали к этому средству (в 1972, 1976, 1979, 1983, 1987 гг.) с одобрения основных политических фракций.

Решающая роль Президента в назначении Председателя Совета министров несомненна, особенно в условиях политических кризисов и отсутствия стабильного правительственного большинства в палатах.

Именно таковой была роль главы государства при назначении на названный пост Дж. Спадолини (Итальянская республиканская партия) в 1981 г., Б. Кракси (Итальянская социалистическая партия) в 1983 г. и Дж. Амато (Итальянская социалистическая партия) в 1992 г.

Позиция Президента весьма важна и в случаях, когда Правительство теряет доверие палат Парламента. Так, христианский демократ Дж. Гронки поддержал, предложив не оставлять должности Председателя Совета министров, христианских демократов А. Золи в мае 1957 г., А. Фанфани в январе 1959 г., Ф. Тамброни в мае 1960 г.

Другие конституционные полномочия Президентами используются редко, однако есть и исключения. Например, Л. Эйнауди (был Президентом в 1948 — 1955 гг.) несколько раз использовал право, предоставленное ст. 74 Конституции, — до промульгации принятого палатами закона требовал повторного его рассмотрения.

И з б р а н и е . Президент избирается Парламентом на совместном заседании всех его членов. В выборах участвуют также по три делегата от каждой области, которые избираются областными советами таким образом, чтобы обеспечить и представительство меньшинства. Область Валь д'Аоста представлена одним делегатом. Выборы Президента проводятся тайным голосованием и большинством 2/3 состава собрания. После третьего голосования достаточно абсолютного большинства.

Нетрудно заметить, что роль делегатов от областей в избрании Президента невелика: Парламент даже без пожизненных сенаторов насчитывает 945 членов, а области посылают всего 58 делегатов. Но данное обстоятельство влияет на политическое положение Президента по отношению к другим государственным органам, в том числе и по отношению к Парламенту. Президент имеет больший политический вес, чем в случае, если бы он избирался только членами Парламента.

В то же время в условиях парламентской многопартийности избрание Президента — результат компромисса политических партий по поводу конкретной кандидатуры. Данное обстоятельство накладывает отпечаток на поведение главы государства, получившего свой пост сразу от нескольких политических фракций; это поведение отличается от того, каким оно могло бы быть, получи Президент власть путем прямого голосования. Впрочем, тогда речь шла бы уже не о форме правления парламентарной республики.

Если христианские демократы Де Никола в 1946 г. и Ф. Коссига в 1985 г. получили полномочия в первом туре голосования (было только два таких случая за всю послевоенную историю Италии), то другим Президентам пришлось выдержать многотуровые выборы; так, представитель Социал-демократической партии Дмс. Сарагат в 1964 г. был избран в 13-м туре, христианский демократ Дж. Леоне в 1974 г. — в 23-м, представитель Итальянской социалистической партии А. Пертини в 1978 г. — в 16-м, а находящийся у власти с 1992 г. христианский демократ О.Л. Скальфаро в 12-м.

Президентом может быть избран гражданин, достигший 50-летнего возраста и пользующийся гражданскими и политическими правами. По возрастному цензу кандидата в Президенты Италия может претендовать на рекорд.

Должность Президента несовместима ни с какой другой должностью. Жалованье и иные выплаты Президенту определяются законом.

Президент избирается на семь лет и может неоднократно переизбираться. За 30 дней до истечения этого срока председатель Палаты депутатов созывает совместное заседание палат Парламента и делегатов от областей для проведения президентских выборов. Если же палаты распущены или до истечения их полномочий остается менее трех месяцев, выборы проводятся в течение 15 дней после созыва новых палат, а полномочия действующего Президента продлеваются соответственно.

Если Президент не может осуществлять свои функции, его замещает председатель Сената. Если же препятствие носит постоянный характер либо Президент умер или ушел в отставку, председатель Палаты депутатов назначает выборы нового Президента в течение 15 дней. Срок этот может быть увеличен, если палаты распущены или до окончания их полномочий остается менее трех месяцев.

До принятия на себя своих функций Президент на совместном заседании палат Парламента приносит присягу на верность республике, обязуясь соблюдать Конституцию.

О т в е т с т в е н н о с т ь . В принципе благодаря контрасигнатуре его актов Президент не ответствен за действия, совершенные при выполнении своих функций, за исключением государственной измены или посягательства на Конституцию. Если последнее имеет место, Парламент абсолютным большинством своего состава на совместном заседании палат принимает решение о предании Президента суду (см. п. 4 настоящего параграфа).

3. Совет министров (Правительство)

В Конституции подраздел «Совет министров» раздела «Правительство» состоит всего из пяти статей (ст. 92 — 96). Две следующие статьи составляют подраздел «Публичная администрация», а еще две — подраздел «Вспомогательные органы», которые мы рассмотрим ниже в особых пунктах настоящего параграфа. Кроме того, статус Правительства затрагивается отдельными статьями раздела о Парламенте. Тот факт, что названия раздела и первого его подраздела различаются, не означает, что речь идет о разных органах, ибо в подразделе «Совет министров» большей частью употребляется термин «Правительство» и из содержания подраздела можно сделать вывод, что оба термина равнозначны.

Компетенция Правительства в Конституции по существу не описана. Практика же свидетельствует, что Правительство на центральном уровне осуществляет любые *исполнительные полномочия,* которые не отнесены Конституцией к компетенции других органов.

Особо следует отметить, что, согласно ст. 76 и 77 Конституции, Правительству может быть *делегировано осуществление законодательной функции,* если при этом будут определены принципы и руководящие критерии делегирования, ограничено его время и установлены предметы. Без делегирования со стороны палат Парламента Правительство не может издавать декреты, имеющие силу обычного закона.

Когда в случаях чрезвычайной необходимости и срочности Правительство под свою ответственность принимает *временные положения, имеющие силу закона,* оно должно в тот же день представить их палатам для превращения в закон. Если палаты в это время распущены, они специально созываются и собираются в течение пяти дней. Если в течение 60 дней после опубликования таких декретов они не будут превращены в законы, то теряют силу с момента издания. Это довольно жесткая норма: за два месяца на основе декретов могут возникнуть правоотношения, объявление которых ничтожными повлечет для участников болезненные последствия. Поэтому Конституция установила, что палаты могут тем не менее урегулировать законом правоотношения, основанные на таких декретах.

Нельзя не отметить и того немаловажного фактора, что Конституция практически не оставила Правительству средств для воздействия на Парламент во время законодательной процедуры. Оно не может ее прервать, как, например, это может сделать Правительство во Франции. Лишь механизм партийной Дисциплины (последняя может падать пропорционально росту числа партий, вошедших в коалиционное Правительство) оказывается на стороне центральной исполнительной власти.

Из приведенных выше положений о Президенте республики следует, что его компетенцию фактически осуществляет Правительство. Оно может оказывать давление на Парламент, ставя в связи с какими-либо своими проектами вопрос о *доверии.* Непринятие проекта означает в таком случае отказ в доверии, что влечет правительственный кризис, чреватый возможностью роспуска одной или обеих палат.

Председатель Совета министров руководит общей политикой Правительства. Он поддерживает единую линию политического и административного управления, содействуя деятельности министров и координируя ее.

Личность и престиж Председателя Совета министров оказывают значительное влияние на реальную роль Правительства. «Сильными личностями» были, например, христианские демократы А. Де Гаспери, А. Фанфани, А. Моро, М. Румор. Так, А. Фанфани в течение своей политической карьеры был только Председателем Совета министров шесть раз, а число занимавшихся им министерских постов в разных Правительствах значительно больше. А. Де Гаспери возглавлял восемь последовательных Правительств с декабря 1945 г. по август 1953 г. А. Моро и М. Румор занимали этот пост по пять раз.

Формирование и состав. В соответствии с классическими правилами парламентарной республики Правительство назначается Президентом после консультаций с председателями палат Парламента и лидерами парламентских групп. Точнее говоря, *Президент назначает Председателя Совета министров и по его предложению — министров.* Председатель и министры образуют Совет министров, т. е. Правительство. До вступления в должность они приводятся Президентом к присяге.

Затем Правительство должно получить *доверие* обеих палат Парламента, т. е. каждая из палат принимает поименным голосованием мотивированную резолюцию с выражением доверия или отказом в нем. Правительство должно предстать перед палатами для получения доверия *(инвеституры)* не позднее 10 дней после своего сформирования. Обычно же получение доверия в одной палате ведет к аналогичному результату в другой, поскольку политический состав палат практически одинаков.

На практике порядок назначения Правительства гораздо сложнее. В Италии сформировался конституционный обычай такого же характера, какой существовал во Французской Четвертой республике. Этот обычай включает консультации с лидерами политических партий и парламентских групп; зондаж по вопросу сформирования правительственного большинства в обеих палатах Парламента; выявление в результате таких консультаций реальной кандидатуры на пост Председателя Совета министров. В условиях многопартийности и многофракционности проводятся очень тесные консультации между политическими партиями для того, чтобы сформировать коалиционное правительство.

Конституция предусматривает, что закон должен установить организацию президиума Совета министров и число, полномочия и организацию министерств. Организация Правительства регулируется законом, принятым в 1988 г. В этом акте оформилась существовавшая с 1983 г. тенденция, весьма похожая на английскую: предусмотрен совет *кабинета с* ограниченным числом членов — основных министров, группирующихся вокруг Председателя Совета министров.

Ответственность. Правительство несет *политическую ответственность перед каждой из палат* Парламента. Председатель Совета министров отвечает за общую политику Правительства. Министры коллегиально ответственны за действия Совета министров и индивидуально — за действия своих ведомств. Конституция при этом оговаривает, что голосование одной или обеих палат против какого-либо предложения Правительства не обязательно влечет его отставку.

Ответственность наступает в том случае, если какая-либо из палат примет *резолюцию недоверия.* Проект такой резолюции должен быть подписан не менее чем 1/10 членов палаты и может быть поставлен на обсуждение не ранее трех дней после внесения. Для принятия резолюции достаточно обычного большинства голосов в палате.

На практике Правительство часто уходит в отставку, не ожидая резолюции недоверия, которая обычно неизбежна, если в правительственной партийной коалиции возник раскол. Это весьма частое явление, не препятствующее сформированию затем Правительства в том же партийном составе, когда раскол каким-то образом преодолен. С 1948 г. ни один правительственный кризис не протекал в рамках, предусмотренных Конституцией. Кризисы всегда происходили в результате раскола в коалиционном блоке политических партий, находившихся у власти, или в исключительных случаях в результате парламентских выборов либо референдумов, результаты которых негативно отражались на позиции Правительства. Ни одно из почти 50 Правительств, находившихся у власти с 1948 по 1993 гг. не было свергнуто конституционным путем; пять Правительств ушло в отставку тотчас же после своего сформирования из-за неполучения доверия в Парламенте.

Замечено, что *правительственные кризисы,* обусловленные расколом правительственной коалиции, длятся очень долго, иногда до года. До сформирования нового Правительства старое выполняет функции «рабочего Правительства», занимаясь управлением лишь текущими делами.

Что же касается *уголовной ответственности* членов Правительства за преступления, совершенные при исполнении обязанностей, то даже после прекращения их полномочий соответствующие дела рассматриваются в порядке обычного судопроизводства лишь с разрешения какой-либо из палат Парламента.

Публичная администрация. Публичные ведомства организуются согласно предписаниям закона таким образом, чтобы обеспечить нормальный ход дел и *беспристрастность* администрации. В положении о ведомстве определяются сфера его компетенции, полномочия и собственная ответственность должностных лиц.

Публичные служащие находятся на службе исключительно нации. Если они являются членами Парламента, то могут повышаться по службе только за выслугу лет. Закон может *ограничить право вступления в политические партии* для магистратов, кадровых военнослужащих на действительной службе, должностных лиц и агентов полиции, дипломатических и консульских представителей за границей.

Должности в публичной администрации замещаются, как правило, на основе *конкурса;* исключения могут устанавливаться только законом. Отсюда вытекают два важных положения: во-первых, здесь установлен принцип равного доступа на публичную службу, наиболее распространенный в странах Западной Европы, а, во-вторых, регулирование вопросов государственной службы относится к ведению законодателя. Текущее законодательство определяет условия замещения вакансий в государственном аппарате.

Правовое положение публичных служащих определяется главным образом статутом 1957 г.,

впоследствии дополненным другими актами. В Италии, как и во Франции, Испании и Португалии, при отборе на государственную службу действует некое подобие «разделения властей». *Власть, отбирающая кандидатов на должность, и власть, назначающая на должность, - две различные власти.* Закон от 29 октября 1984 г. устранил такой параметр, как «хорошее поведение» в качестве условия занятия должности публичного служащего, и запретил администрации изыскивать формы контроля в отношении кандидата по мотивам его хорошего гражданского, морального и профессионального поведения. В Италии публичным служащим не запрещается участвовать в забастовочном движении, хотя для некоторых категорий служащих такие ограничения имеются (например, для служащих полиции).

В последние несколько лет в разрешении проблемы подбора и расстановки кадров публичных служащих в Италии произошли существенные перемены.

Законодательный декрет от, 3 февраля 1993 г., принятый Правительством Дж. Амато по уполномочию Парламента и прозванный в итальянской литературе «декретом-законом о приватизации публичной службы», разделил всех публичных служащих на две чрезвычайно неравные по численности категории. Подавляющее большинство из них должны назначаться на должности на основе *коллективного соглашения,* заключаемого в результате переговоров между автономными агентствами, представляющими публичную администрацию, и профсоюзами служащих. *Отношения этой части служащих с государством ныне регулируются частным правом.* Только порядок замещения должностей магистратов, дипломатов, префектов, сотрудников полиции, штатных работников государственной почтовой службы и должностных лиц высшей государственной администрации остался неизменным: *на них по-прежнему распространяется действие норм публичного права.* В целом же государственный аппарат Италии не выглядит слишком громоздким на фоне соответствующих структур в других европейских странах. В начале 90-х гг. число служащих составляло около 6,2 *%* от общей численности населения*. Большая часть публичных служащих работает на областном и более низком уровне.

* Для сравнения укажем долю служащих государственного аппарата в населении нескольких европейских стран: в Люксембурге она составляет около 6,8 %, в Германии — около 7,3 %, во Франции — около 7,6 %, в Бельгии — около 8 %, в Великобритании — 8,4 *%,* в Испании — около 5,6 %, в Ирландии — около 5,3 %, в Португалии — около 4,9 *%.* Значительно выше эта доля в Дании (около 18 *%),* а в Нидерландах (около 4,7 *%)* и Греции (около 2,5 %) заметно ниже. См.: *Ziller J.* Administrations comparees. Les systemes politico-administratifs de 1'Europe des Douze. P.: 1993, p. 350.

Из изложенных конституционных положений следует, что смена министров и иных политических должностных лиц не влечет смены состава министерств и других органов и учреждений публичной администрации. Политическому должностному лицу не обязательно быть профессионалом по профилю того ведомства, которое он возглавляет: он обеспечивает лишь проведение в деятельности ведомства правительственной политики. Напротив, аппарат ведомства — это социально защищенные законом профессионалы, которым политическая принадлежность руководителя безразлична и которые обеспечивают выполнение задач ведомства в любой политической ситуации.

В Италии центральные и периферийные органы управления в качестве своей основы имеют *министерства.* Их число колеблется в разных составах Правительства, но, по общему правилу, их бывает около 20. Министерства могут быть сгруппированы по основным направлениям государственной политики*. В первую группу входят министерства, функции которых направлены на сохранение и защиту государства преимущественно средствами внутреннего и международного права, — министерства внутренних дел, иностранных дел, юстиции, обороны. Вторая группа ведомств включает те, чьи функции связаны с финансовыми ресурсами, необходимыми для функционирования государства: министерство финансов, казначейство, ведомство экономического программирования. Третья группа включает министерства, деятельность которых связана с каким-либо одним сектором народного хозяйства — министерства сельского хозяйства и лесов, промышленности и торговли, внешней торговли, туризма. Четвертая группа включает ведомства, функции которых связаны с территорией государства, ее инфраструктурой и обслуживанием — министерства публичных работ, транспорта и гражданской авиации, торгового флота, почт и телекоммуникаций. Наконец, пятая группа включает министерства с преобладанием функций социального характера — министерства образования, труда и социального обеспечения, гигиены и здравоохранения, культуры и окружающей среды.

* См.: Manuale di diritto pubblico. A cura di *G.Amato e A.Barbera.* Milano, 1986, p. 540.

4. Конституционный суд

Этот орган в Италии не считается частью судебной власти: Конституция говорит о нем в разделе, посвященном конституционным гарантиям (ст. 134 — 137). Учрежден он был впервые в истории страны лишь действующей Конституцией.

Разработка конституционных положений об этом органе в Учредительном собрании проходила при оппозиции левых партий (коммунистов и социалистов), считавших его консервативным элементом в системе государственных органов. При этом критики опирались на практику американского Верховного суда. Положения о Конституционном суде нашли место в Конституции главным образом благодаря голосам христианских демократов и Республиканской партии. Закон, урегулировавший порядок его образования и деятельности, был принят лишь в 1953 г. (Положения об образовании и деятельности Конституционного суда). Первое заседание Конституционного суда состоялось 23 апреля, а первое решение вынесено 14 июля 1956 г. Конституционный суд начал, таким образом, действовать, когда общество уже приспособилось к принципиально новой Конституции и накопилась определенная практика функционирования большинства ее институтов.

К о м п е т е н ц и я . Конституционному суду подсудны:

споры о конституционности законов и имеющих силу закона актов государства и областей;

конфликты полномочий между властями государства, между властями государства и областей и между властями областей;

обвинения против Президента Республики, выдвинутые в соответствии с нормами Конституции;

решения о допустимости требований проведения референдумов об отмене законов.

Контроль конституционности законодательных актов, осуществляемый Конституционным судом, может быть *предварительным* и *последующим.* Предварительному контролю подлежат по требованию Правительства законы областей до их промульгации в случаях, когда, по мнению правительственного комиссара в области, она, приняв закон, превысила свою компетенцию либо нарушила национальные интересы или интересы других областей. Если областной совет подтвердил закон абсолютным большинством, Председатель Совета министров может в течение 15 дней по получении уведомления об этом обратиться в Конституционный суд, приостановив тем самым вступление в силу областного закона до решения Конституционного суда, который никаким сроком не связан. На практике такие обращения нечасты.

Последующий контроль может быть *абстрактным* или *конкретным.* Абстрактный контроль может проводиться по требованию области, точнее — председателя областной джунты на основании ее решения, в отношении законов государства, нарушающих, по мнению джунты, компетенцию области. Конкретный контроль осуществляется по ходатайству обычного суда, внесенному по инициативе стороны в процессе, прокурора или самого суда, и касается закона государства или области, подлежащего применению в данном деле; при этом Конституционный суд не связан доводами заявителя. Рассмотреть вопрос о конституционности Конституционный суд может и по своей инициативе.

Конституционный суд, установив неконституционность, объявляет недействительными соответствующие законоположения в пределах ходатайства.

Фактически Конституционный суд Италии выступает как созаконодатель и даже как законодатель, когда законы страдают пробельностью и Конституционному суду приходится включать в них «дополнительные» или «заменяющие» положения.

Ф о р м и р о в а н и е и с о с т а в . Конституция установила, что Конституционный суд состоит из 15 судей, назначаемых по третям Президентом республики, Парламентом на совместном заседании палат и высшей общей и административной магистратурой.

В Парламенте для назначения требуются в первых трех турах тайного голосования 2/3 голосов от конституционного числа членов, а в последующих турах — 3/5 от этого числа. Это имеет целью по возможности воспрепятствовать тому, чтобы только правительственные партии определили данную треть состава Конституционного суда. Дело в том, что президентский декрет о назначении другой трети состава Конституционного суда контр-асигнуется Председателем Совета министров, а это значит, что данная треть уже по сути определена Правительством.

Из последней трети трое судей назначаются коллегией в составе первого председателя Кассационного суда, председателей отделений и советников этого суда, а также Генерального прокурора, генеральных адвокатов и заместителей Генерального прокурора при этом суде. Один судья

из данной трети назначается коллегией в составе председателя Государственного совета, председателей отделений и советников Государственного совета. И, наконец, один судья назначается коллегией в составе председателя Счетного суда, председателей отделений и советников этого суда, Генерального прокурора при Счетном суде и его заместителей. Для избрания этой части судей необходимо наибольшее число голосов, но не менее абсолютного большинства членов соответствующей коллегии. Если в первом туре голосования судьи не избраны, во втором туре на следующий день голосуются кандидаты с наибольшим числом голосов, полученных в первом туре, при этом число таких кандидатов должно вдвое превышать число вакантных мест; для избрания достаточно относительного большинства голосов. При равенстве полученных голосов преимущество имеет кандидат, старший по возрасту.

Судьи Конституционного суда отбираются из числа высших магистратов общей и административной юрисдикции, включая находящихся в отставке, ординарных университетских профессоров права и адвокатов со стажем более 20 лет. Они назначаются на девятилетний срок (до 1967 г. — 12 лет), исчисляющийся со дня принесения присяги, и не могут быть назначены повторно.

Назначение конституционных судей в Италии — всегда результат компромисса между политическими партиями. Трудностями в достижении такого компромисса объяснялась и восьмилетняя задержка с образованием Конституционного суда.

Должность судьи Конституционного суда несовместима с членством в Парламенте или в областном совете, с адвокатской, торговой или промышленной деятельностью, выполнением управленческих или ревизорских функций в коммерческих фирмах. В период пребывания в Конституционном суде у судей приостанавливается исполнение магистратских или преподавательских должностей. Они не могут состоять членами конкурсных жюри, занимать должности в университетах или баллотироваться на парламентских или административных выборах, участвовать в деятельности общественных организаций и политических партий.

Судьи пользуются иммунитетом от уголовного преследования: оно возможно лишь с санкции Конституционного суда.

Жалованье судей соответствует вознаграждению магистратов общих судов, занимающих наивысшие должности. Председатель Конституционного суда получает, кроме того, представительские в размере 1/5 жалованья.

Вопрос о *досрочном прекращении полномочий* своих судей Конституционный суд решает сам в случаях, когда судья перестал отвечать требованиям, необходимым для избрания, или подпал под действие принципа несовместимости.

Конституционный суд голосованием в два тура избирает из своего состава председателя сроком на три года. Он может быть переизбран в течение времени, пока остается судьей. По традиции же избирают того судью, чей срок полномочий истекает в предстоящее трехлетие, чтобы избежать переизбраний. За период 1956— 1992 гг. из 17 председателей Суда 11 были профессорами права.

С у д о п р о и з в о д с т в о . Конституционный суд Италии действует только как *единая коллегия,* не делясь на палаты, сенаты и т. п. Заседания его *публичны;* в закрытом порядке они проводятся только, когда гласность может нанести ущерб безопасности государства, общественному порядку или морали, а также в случае нарушения порядка публикой. В закрытом порядке Конституционный суд рассматривает вопрос о досрочном прекращении полномочий своего члена.

Конституционный суд может распорядиться о допросе свидетелей и об истребовании документов, в том числе независимо от запретов, установленных законами.

Представительство и защита сторон могут быть поручены только адвокатам, имеющим право защиты в Кассационном суде. Представительство или защита Правительства осуществляются Генеральным адвокатом государства или его заместителем.

Судьи обязаны участвовать в заседаниях. Кворум составляют 11 судей, при этом необходимо присутствие хотя бы одного судьи от каждой из трех вышеназванных категорий. Решения принимаются в совещательной комнате абсолютным большинством голосов судей, участвовавших в разбирательстве дела. При равенстве голосов решающее значение имеет голос председателя. Итоговые решения выносятся в форме судебного приговора, который провозглашается именем итальянского народа и содержит, кроме резолютивной части, краткую фактическую и юридическую мотивировку. Решения депонируются в канцелярии Конституционного суда, открыты для ознакомления и копирования. Они носят общеобязательный характер и не подлежат никакому обжалованию или оспариванию.

Для рассмотрения дел об обвинении Президента республики предусмотрены некоторые особые правила. В разбирательстве, кроме судей Конституционного суда, должны участвовать 16 членов Суда,

которые назначаются по жребию из списка граждан, отвечающих требованиям для избрания сенаторами. Список составляется Парламентом путем выборов в том же порядке, который установлен для назначения общих судей. Члены Парламента в список не включаются.

5. Государственный совет

Согласно ч. 1 ст. 100 Конституции, Государственный совет является консультативным органом в административно-юридической сфере и осуществляет правосудие в сфере администрации. В ч. 1 ст. 103 указано, что Государственный совет и другие органы административной юстиции осуществляют юрисдикцию по защите законных интересов перед публичной администрацией, в частности в указанных законом вопросах, включая субъективные права.

Таким образом, Конституция характеризует этот орган, как и рассматриваемый ниже Счетный суд, с одной стороны, как вспомогательный орган в разделе о Правительстве, хотя и оговаривается в ч. 3 ст. 100, что обоим институтам и их составу законом должна быть гарантирована независимость от Правительства. С другой стороны, она определяет оба органа как юрисдикционные в подразделе о судоустройстве.

В качестве консультативной инстанции Государственный совет дает свои заключения о законопроектах и других актах, которые ему направляет Правительство или министр. По требованию Правительства Совет готовит проекты законов и регламентов. В случаях, когда проекты законов или декретов получили заключения Государственного совета, текст этих актов должен содержать формулу «по заслушании мнения Государственного совета».

Правовое положение Государственного совета регулируется сводным собранием законов о Государственном совете (Закон 1924 г., хотя первый закон об этом органе был издан еще в 1859 г.).

Совет включает 74 государственных советника, назначаемых декретом Президента республики. Организационно он разделен на три отделения, выполняющих консультативные функции, и имеет, кроме того, три отделения с судебными полномочиями.

6. Счетный суд

Согласно ч. 2 ст. 100 Конституции, этот орган осуществляет предварительный контроль законности актов Правительства, а также последующий контроль исполнения бюджета государства. В случаях и формах, установленных законом, он участвует в контроле за финансовой деятельностью корпораций, в которых государство является обычным участником. О результатах проведенных проверок Счетный суд докладывает непосредственно палатам Парламента.

В соответствии с ч. 2 ст. 103 Счетный суд осуществляет юрисдикцию по вопросам публичной бухгалтерской отчетности и по некоторым другим вопросам.

Счетный суд существует в Италии с момента объединения страны. Его правовой статус регулируется Законом 1934 г., содержащим единый текст Закона об устройстве Счетного суда, с последующими изменениями.

Согласно закону, Счетный суд осуществляет не только последующий, но и предварительный контроль за счетами государственных органов и актами, в своей основе имеющими бюджетные источники. Последующий контроль заключается в проверке не только законности, но и целесообразности расходования средств. Счетный суд также проверяет счета всех органов местной власти, а с 1982 г. осуществляет контроль за финансовым управлением провинций и коммун с населением более 8 тыс. жителей.

Счетный суд в организационном отношении включает 20 палат и 31 контрольное бюро. Палаты осуществляют либо контрольные (таких палат восемь), либо судебные функции (14 палат). Десять палат имеют децентрализованный характер: они действуют в областях или в провинциях. Половина контрольных бюро также дислоцирована в главных городах областей. Счетный суд включает около 450 магистратов, в частности председателя, председателей палат, советников, первых инспекторов и инспекторов. Административный персонал составляет около 3400 человек. При суде действует прокуратура, подчиненная Генеральному прокурору страны.

О результатах проведенных проверок Счетный суд докладывает непосредственно палатам Парламента.

7. Национальный совет экономики и труда

Национальный совет экономики и труда, о котором идет речь в ст. 99 Конституции, конституционной дефиниции не имеет. Он представляет собой консультативный орган палат Парламента, а также Правительства, имеет право законодательной инициативы и может участвовать в разработке законодательства по экономическим и социальным вопросам.

Полномочия Совета конкретизируются Законом о Национальном совете экономики и труда 1986 г. в 10 позициях. В частности, по предложению Правительства он должен рассматривать наиболее важные акты экономического и социального характера, в том числе программные документы такого же свойства, а также акты, касающиеся экономической и социальной деятельности в рамках Европейских сообществ; рассматривать отношения, связанные с бюджетом страны и программами, направляемыми ему ведомствами экономического характера; рассматривать доклады, направляемые Правительством, относительно политики в рамках Европейских сообществ; проводить исследования экономического и социального характера по требованию палат Парламента, Правительства, областей и автономных провинций; по собственной инициативе проводить исследования в названных областях, информируя при этом соответствующие государственные органы; вносить проекты законов по экономическим и социальным вопросам.

Совет состоит из экспертов и представителей производственных категорий соответственно их количественной и качественной значимости. Из 12 экспертов Совета восемь назначаются Президентом республики, а четверо — Председателем Совета министров. Остальные 99 членов Совета представляют интересы производственных категорий рабочих, служащих и предприятий частного и публичного секторов. Из названного числа 44 места отдано представителям трудящихся (промышленность, сельское хозяйство, торговля, банковская и кредитная сферы, страхование). Представители «автономных профессий» имеют 18 мест (пять представителей от индивидуальных земледельцев, пять — от ремесленников, четыре — от производственных и потребительских кооперативов, четыре — от лиц свободных профессий). Места от представителей предприятий также распределены между секторами народного хозяйства (пять — от сельского хозяйства, 14 — от промышленности, семь — от секторов туризма и торговли и др., по одному — от крупнейших структур, находящихся под контролем государства, например от Итальянской национальной корпорации). Последняя группа выражает интересы итальянского патроната.

Члены Совета назначаются на пять лет. Мандат члена Национального совета экономики и труда несовместим с членством в Парламенте (в национальном и Европейском), в национальном Правительстве и в исполнительном органе области, а также с членством в областном совете.

8. Высший совет магистратуры

Магистратура, согласно ч. 1 ст. 104 Конституции, образует автономное и независимое от любой другой власти сословие (ordine). В Общей части учебника (п. 3 § 1 гл. X) мы уже объяснили, кто такие магистраты, составляющие магистратуру. В следующем пункте настоящего параграфа излагается их статус в Италии.

Высший совет магистратуры — это орган, ее возглавляющий. Впервые он был образован в 1907 г. (закон Орландо). Основы его статуса определены в ч. 2 — 6 ст. 104 и ст. 105 Конституции, а подробно он урегулирован особыми законами 1975 г.

К о м п е т е н ц и я . Ведению Высшего совета магистратуры подлежат одновременно управление судейским корпусом Италии и осуществление дисциплинарной власти в отношении прокурорского и судейского корпуса. В функции Совета также входят зачисление, назначение и перемещение, продвижение магистратов. Кроме того, Совет выступает с инициативами, касающимися организации и функционирования судебной системы, а также высказывается по законопроектам в данной сфере. Он представляет профессоров и адвокатов к назначению кассационными магистратами, решает о компенсациях и субсидиях магистратам и их семьям и выполняет некоторые другие функции.

Здесь нельзя не упомянуть о существовании в итальянской судебной системе *судебных советов,* образуемых при каждом апелляционном суде. Эти советы, организованные на основании законов 1966 г., названных по имени их автора Бреганза, включают по восемь членов, непосредственно избираемых судьями руководители судов входят в них по праву. Основная задача судебных советов — давать Высшему совету магистратуры мотивированные заключения о назначении и продвижении судей. На

практике Высший совет регулярно утверждает предложения этих советов; по данным литературы, судебные советы в своих предложениях руководствуются единственным критерием — старшинством по длительности пребывания в судейском корпусе.

Функции Высшего совета магистратуры граничат с задачами, выполняемыми министерством юстиции; глава последнего может возбуждать дисциплинарное преследование в отношении магистратов и выступать на заседаниях Совета с сообщениями, которые могут иметь финансовые и административные последствия.

Формирование и состав. В составе Высшего совета магистратуры первоначально было 24 члена, из которых трое состояли в нем по должности — Президент республики в качестве председателя, первый председатель и генеральный прокурор Кассационного суда. Остальные члены были выборные.

После реформы 1975 г. порядок формирования и состав этого органа и порядок назначения его членов значительно изменились. Вместо 21 члена теперь выборными являются 30, из которых 20 избираются членами магистратуры, а 10 — Парламентом. Четырехлетний срок остался без изменения, как не изменились нормы и в отношении трех членов, занимающих свои места по праву. Другими словами, в Высшем совете магистратуры теперь 33 человека. Выборные члены не могут переизбираться на непосредственно следующий срок.

Выборы на общем собрании магистратов производятся пропорционально численности различных категорий магистратуры на основе выдвижения кандидатов, представляемых по меньшей мере 150 магистратами. В Парламенте члены Совета избираются тайным голосованием на совместном заседании палат из числа ординарных университетских профессоров права и адвокатов, имеющих стаж работы по специальности не менее 15 лет. В первых двух турах голосования для избрания требуется 3/5 от общего числа парламентариев; такое же большинство, но от числа проголосовавших, нужно получить в последующих турах. Члены Высшего совета магистратуры, избранные Парламентом, из своей среды выбирают *вице-председателя* Совета.

Внутренняя организация Высшего совета магистратуры включает пленум этого органа и ряд органов, действующих независимо от общего собрания членов. К ним относится прежде всего комитет президиума, который осуществляет координацию и «дает импульсы» деятельности Совета, в частности в финансовой сфере; этот орган находится под руководством вице-председателя Совета, которому помогают первый председатель и генеральный прокурор Кассационного суда. По предложению названного комитета ежегодно председателем Совета образуются комиссии; наиболее важные из них ведают назначением магистратов. В составе Совета действуют дисциплинарная секция и секретариат, руководимые одним из членов Кассационного суда. С Советом связан генеральный инспектор магистратуры, который в служебном отношении находится при министерстве юстиции.

Хотя Конституция не предусматривает каких-либо возможностей распускать Высший совет магистратуры, но Закон 1958 г. дает возможность Президенту республики действовать подобным образом в качестве главы государства в случаях, если этот орган не может функционировать. Данное право, безусловно, выходит за пределы провозглашенной автономии итальянской юстиции. Это право Президента делает его отношения с Высшим советом магистратуры похожими на отношения с Парламентом.

9. Судебная система

Конституция регулирует основы судоустройства (ст. 101 — 110), включая статус судей, и основы судопроизводства (ст. Ill — 113). Подробное регулирование содержится в Уложении о судоустройстве, одобренном королевским декретом еще в 1941 г., и в процессуальном законодательстве, в частности, в Гражданско-процессуальном кодексе 1942 г. и Уголовно-процессуальном кодексе 1989 г.

Конституция провозглашает, что правосудие отправляется именем народа, а судьи подчиняются только закону. Судебные функции подлежат осуществлению общими (ординарными) магистратами. Не должны учреждаться должности чрезвычайных или специальных судей, хотя при обычных судебных органах могут создаваться специализированные секции по определенным вопросам, с участием, в частности, и пригодных граждан, не состоящих в магистратуре.

Конституция обязала законодателя урегулировать случаи и формы прямого участия народа в отправлении правосудия.

Назначение магистратов производится по *конкурсу.* В Общей части учебника (п. 3 § 1 гл. X)

приведены нормы итальянского Уложения о судоустройстве, регулирующие данную процедуру равно как и общие принципы статуса магистратов. Повторять их здесь вряд ли целесообразно.

Вне пределов компетенции Высшего совета магистратуры организация и деятельность служб, относящихся к правосудию, подведомственны *министру юстиции.* Судебная власть непосредственно распоряжается *судебной полицией.*

Судебная система Италии состоит из следующих подсистем:

судов общей юрисдикции, разрешающих гражданские и уголовные дела, в том числе мировых судей, судов по делам несовершеннолетних, трибуналов по делам публичного водопользования и судов ассизов;

административных судов;

военных трибуналов.

Суды действуют в 23 судебных округах, которые, как правило, не совпадают с политико-административными единицами.

Суды общей юрисдикции. В низовом звене судебной системы действуют *консилиаторы* (мировые судьи; буквально — советчики), которые рассматривают малозначительные гражданские дела. Должность консилиатора неоплачиваема и не требует юридического образования. В коммуне действует обычно один консилиатор, назначенный из числа жителей, достигших возраста 25 лет и способных «достойно и независимо» выполнять судебные функции. Назначает консилиатора Высший совет магистратуры на три года с возможностью переназначения.

Далее следует *претура* — суд претора. Претор рассматривает апелляции на решения консилиаторов и разрешает гражданские дела с относительно небольшой ценой иска, дела о трудовых конфликтах и спорах по вопросам социального обеспечения. Он также рассматривает уголовные дела, по которым грозит наказание в виде не более трех лет лишения свободы и штрафа. Для рассмотрения всех этих категорий дел в претурах могут быть образованы отделения. Есть, однако, претуры, в которых действует только один претор. Всего в стране насчитывается около 1 тыс. преторов.

Апелляции на решения преторов рассматриваются в *трибуналах,* которые, кроме того, суть суды первой инстанции по широкому кругу гражданских дел, а также уголовных дел, не подсудных преторам и судам ассизов. Каждый трибунал заседает в составе трех судей. Из своего состава он ежегодно назначает *следственного судью* и *судью по надзору за исполнением наказаний.* В трибуналах образуются отделения гражданского, уголовного и трудового судопроизводства. В стране всего около 150 трибуналов.

Апелляционной инстанцией для трибуналов и высшей судебной инстанцией в округе являются *апелляционные суды.* Заседает такой суд в составе трех судей. Он имеет отделения по гражданским, уголовным, трудовым делам, следственное отделение; в число отделений входят рассматриваемые ниже суды по делам несовершеннолетних и трибуналы по делам публичного водопользования.

Суды по делам несовершеннолетних, учрежденные в 1934 г., действуют при апелляционных судах и рассматривают дела лиц, не достигших возраста 18 лет. Они заседают в составе двух профессиональных судей, а также двух непрофессиональных судей, подбираемых из числа «достойных граждан» не моложе 30 лет, известных благотворительной деятельностью и принадлежащих к числу специалистов по биологии, психиатрии, уголовной антропологии, педагогике и психологии.

В судебном округе создаются один или несколько *судов ассизов* и *апелляционных судов ассизов.* Суды ассизов рассматривают дела о совершении тяжких преступлений, специально указанных в законе. Они заседают в составе двух профессиональных и шести *народных судей.* Последние должны обладать итальянским гражданством, иметь возраст от 30 до 65 лет, образование не ниже среднего и отвечать нравственным критериям. Ими не могут быть профессиональные магистраты, военнослужащие и служащие полиции, священники, министры и их заместители, члены центрального и областных парламентов и некоторые другие категории лиц. Всего в Италии 100 судов ассизов по первой и 36 — по апелляционной инстанции.

Возглавляет систему судов общей юрисдикции *Кассационный суд,* включающий около 300 магистратов. Он обеспечивает единство судебной практики и разрешает споры о компетенции между судами (пререкания о подсудности). Он также выступает кассационной инстанцией по делам, рассмотренным апелляционными судами. В Кассационном суде имеются три палаты по уголовным делам и три палаты по гражданским делам. Решение яо каждому делу принимается составом (жюри) из семи судей, и особо сложные дела могут рассматриваться в объединенных палатах в составе 15 судей. При Кассационном суде действуют генеральный прокурор и его заместители.

Административная юстиция. Статус этой ветви судебной власти определяется сводным собранием законов о Государственном совете (Закон 1924 г.) и Законом об образовании областных административных трибуналов 1974 г. Указание на областные органы административной юстиции содержится в ч. 2 ст. 125 Конституции, однако они стали действовать только в 1974 г. Каждый такой трибунал включает председателя — члена Государственного совета и пять магистратов. Областной административный трибунал заседает в составе трех магистратов. Высшая инстанция административной юстиции — Государственный совет. Эту функцию выполняют три его отделения с судебными полномочиями. Общее собрание Совета может формулировать правовые принципы для деятельности административных трибуналов.

Военная юстиция. Юрисдикция военных трибуналов в мирное время распространяется только на военные преступления, совершенные лицами, входящими в состав Вооруженных сил, а во время войны она расширяется в соответствии с законом.

Прокуратура (ministero pubblico) обязана осуществлять уголовное преследование.

Принципы судопроизводства. Речь здесь идет только о принципах, сформулированных в соответствующем подразделе Конституции.

Она требует, чтобы все судебные постановления были мотивированы. Приговоры и постановления, касающиеся личной свободы и вынесенные общими или специальными судебными органами, могут обжаловаться в кассационном порядке на основании нарушения закона. Это положение может быть отменено только в отношении приговоров военных трибуналов, вынесенных во время войны. Решения Государственного совета и Счетного суда обжалуются в кассационном порядке только по основаниям, связанным с подсудностью.

Судебная защита прав и законных интересов от актов публичной администрации осуществляется в органах общей или административной юстиции. Она не может быть исключена или ограничена специальными средствами обжалования или определенными категориями актов.

§ 6. Политико-территориальное устройство. Публичная власть в областях, провинциях, коммунах

1. Политико-территориальная организация

Конституция (ст. 5) гласит, что республика едина и неделима, но признает и поощряет *местную автономию,* вводит в подчиненных государству службах самую широкую *административную децентрализацию,* приспосабливает принципы и методы своего законодательства к существованию автономии и децентрализации. Подробно территориальное устройство страны регулируется в разд. V Конституции (ст. 114 — 133) и конституционным и иным, включая областное, законодательством, в частности, Законом об устройстве местной автономии 1990 г. (не распространяется на области со специальным статусом) и Законом о компетенции коммун и провинций 1934 г.

Республика делится на области, провинции и коммуны. Последние включают города или их подразделения и сельские населенные пункты или их группы. Все эти политико-административные единицы в той или иной мере обладают автономией. В начале 90-х гг. в Италии насчитывались 20 областей (из них пять со специальным статусом), 103 провинции и 8101 коммуна. В 1993 г. в 5909 коммунах проживало менее 5 тыс. жителей в каждой, в 1742 коммунах — от 5 до 20 тыс., в 317 коммунах — от 20 до 50 тыс., в 68 коммунах — от 50 до 100 тыс., 40 коммун имели численность населения от 100 до 500 тыс. жителей, а шесть коммун — более 500 тыс.

Особенно широка автономия у областей, учрежденных действующей Конституцией для преодоления традиционного централизма власти, который сложился в Италии после ее объединения, завершившегося в 1870 г., а особенно усилился в период фашистской диктатуры (1922— 1943 гг.). Примечательно, что, как упоминалось выше, конституционные положения об областной автономии после вступления Конституции в силу оставались мертвой буквой более 20 лет, хотя лидировавшая в послевоенной политической жизни страны Христианско-демократическая партия требование областной автономии выдвинула еще в 1921 г.

Правда, области со специальным статусом — Трентино-Альто Адидже, Валь д'Аоста, Фриули-Венеция Джулия, Сицилия и Сардиния — были образованы уже в 1945 — 1953 гг. В отличие от прочих областей их статус неодинаков. При этом область Трентино-Альто Адидже разделена на две автономные провинции, автономный статус которых приравнен к автономному статусу области.

Указанные области имеют особые формы и условия автономии согласно принятым ими специальным уставам, удержденным конституционными законами. Для первых трех указанных областей характерно наличие этнических меньшинств, а вторые две представляют собой острова, отличающими особенностями жизни и быта населения, в частности социально-экономической отсталостью и сепаратистскими тенденциями. В Трентино-Альто Адидже определенную часть населения составляют немецкоязычные южнотирольцы, а также ладины, в Валь д'Аоста — франкоязычное население, во Фриули-Венеции Джулии проживают фриулы и словенцы. Уставы особых областей имеют значительные различия.

Например, Устав Сицилии называет следующие сферы регулирования, отнесенные к ведению области: сельское хозяйство и леса, промышленность и. торговля, градостроительство, публичные работы ненационального характера, шахты, воды, рыболовство и охота, туризм, находящееся в распоряжении области имущество, статус местных коллективов и областных учреждений, статус областных чиновников и служащих, начальное образование, музеи, экспроприация собственности по мотивам ее общественной полезности. К этим областям добавлены сферы конкурирующей компетенции с государством, а также вопросы, которые область регулирует на основе национального законодательства. Названная компетенция существенно шире, чем круг ведения обычных областей, перечисленный в ст. 117 Конституции.

Уставы прочих 15 областей в соответствии с Конституцией и законами республики также определяют компетенцию и внутреннюю организацию области, регулируя, в частности, право инициативы и референдума в отношении областных законов или административных постановлений и опубликование областных законов и регламентарных актов. Устав принимается областным советом абсолютным большинством голосов его состава и утверждается законом республики.

Конституция определила 17 позиций, составляющих сферу законодательной компетенции областей (местная полиция, медицинское обслуживание, местные музеи и библиотеки, градостроительство, транспорт областного значения, сельское хозяйство и леса, ремесла и др.). Указанный перечень может расширяться конституционными законами. Обычным законом республика может уполномочить область на издание норм для проведения ее законов в жизнь. В этой же сфере область выполняет и административные функции.

Решение вопросов исключительно местного значения законами республики передается провинциям, коммунам или иным местным единицам. Здесь следует отметить, что такая передача может осуществляться именно общегосударственным законом, что представляет собой гарантию местной автономии от регионального централизма. Впрочем, Конституция обязывает области делегировать свои административные функции провинциям и коммунам или иным местным единицам либо обращаться к их службам. Законом государство может делегировать области осуществление других административных функций.

Области пользуются финансовой автономией в формах и пределах, установленных законами республики, которые координируют ее с финансами государства, провинций и коммун. Область управомочена на взимание собственных налогов и получение квот от государственных налогов соответственно нуждам области в расходах, необходимых для выполнения ее нормальных функций. Для решения определенных задач, в особенности для развития юга страны и островов, государство законом ассигнует отдельным областям специальные средства. Область обладает собственным имуществом в форме, установленной законом республики.

Конституция запрещает областям устанавливать пошлины на ввоз, вывоз или транзит между областями и вообще принимать какие-либо меры, препятствующие свободному передвижению лиц и вещей между областями. Не может быть ограничено право граждан заниматься профессиональной деятельностью, служить или работать по найму на любой части национальной территории.

В Конституции содержится перечень областей. Однако территория области рассматривается в итальянском праве лишь как совокупность территорий провинций, входящих в ее состав. Поэтому Конституция предусматривает, что закон, принимаемый по заслушании областных советов, может постановить о слиянии существующих областей или о создании новых областей с населением не менее 1 млн. жителей, если это предлагают коммунальные советы, представляющие не менее 1/3 заинтересованного населения, и предложение одобрено на референдуме большинством этого населения. Путем референдума и закона республики по заслушании областных советов выдвинувшие соответствующее требование провинции и коммуны могут быть отделены от одной области и присоединены к другой.

В целом статус областей дает основание для вывода о том, что политико-территориальному устройству Италии присущи некоторые черты федерализма. В литературе в связи с этим появился термин «регионализированное государство».

Провинции и коммуны характеризуются Конституцией как автономные единицы (enti) в пределах принципов, установленных общими законами республики, определяющими их функции. Таким образом, если для каждой области издается специальный закон, то основы статуса провинций или коммун регулируются единым общегосударственным законом, который мы выше упомянули. Конституция определяет провинции и коммуны также как единицы (circoscrizioni) государственной и областной децентрализации. При этом провинции в целях дальнейшей децентрализации могут подразделяться на округа — единицы с исключительно административными функциями. В настоящее время насчитываются около 100 провинций и около 8 тыс. коммун.

Изменение территории провинции и учреждение новой провинции в пределах области может быть осуществлено законом республики по инициативе коммун и по заслушании соответствующей области. Область по заслушании заинтересованного населения может своим законом учреждать на собственной территории новые коммуны и изменять их границы и названия.

Законом 1990 г. были введены некоторые критерии для образования провинции, в частности наличие минимальной численности населения в 200 тыс. жителей для возбуждения инициативы коммун; данная мера направлена на то, чтобы воспрепятствовать быстрому увеличению числа провинций; однако издание этого закона повлекло тем не менее образование восьми новых провинций.

Пределы территории коммуны устанавливаются областным законом в соответствии с процедурой, им же определяемой; почти всегда эти законы предусматривают прямую консультацию с населением (референдум) для случаев слияния, образования новых коммун и др. На практике требование соблюдения законодательных норм часто ведет к неподвижности коммунальной организации, несмотря на то, что коммуны с численностью жителей менее 3 тыс. человек (их около 4700, или 59 % от общего числа) не в состоянии обеспечить функционирование соответствующих коммунальных служб, которые согласно закону должны в этих единицах существовать. Закон 1990 г. дал некоторый стимул к объединению — самые маленькие коммуны могут объединяться, если при этом будет достигнут «порог» в 10 тыс. жителей.

Закон урегулировал правовое положение больших агломераций, т. е. сильно урбанизированных зон проживания, которые до этого не имели какого-либо особого статуса. В законе они стали называться *метрополитенскими зонами* (aree metropolitane). До издания названного акта в таких образованиях основную роль играли самые крупные коммуны (иногда по численности населения или площади большие, чем провинция или даже область), которые, однако, имели тот же статус, что и самые маленькие коммуны, насчитывающие до 300 жителей. К числу таких зон закон отнес Турин, Милан, Венецию, Геную, Болонью, Флоренцию, Рим, Бари, Неаполь и другие, имеющие соответствующие характеристики, Метрополитенская зона включает два уровня местного самоуправления — метрополитенский город (citta metropolitana) и коммуны.

Установление границ названных зон возложено на соответствующие области, которые также должны реорганизовать территориальные границы коммун (с разделением главной коммуны на несколько коммун) и представить на рассмотрение национальных органов предложения об образовании метрополитенских органов публичной власти. На область возложена и обязанность распределения функций между метрополитенским городом и коммунами, входящими в эту зону (главным образом компетенция должна передаваться от коммун метрополитенскому городу). В отношении других аспектов такие зоны должны пользоваться статусом провинции (автономия, организация власти, избирательная система, наличие служб, нормы о финансах).

В горных зонах существуют *горные сообщества,* организованные в 1971 г. Местные коллективы в этих частях Италии пользуются правами ассоциативных коммун, обладающих некоторыми специфическими функциями (в частности, правами по развитию горных зон); этим сообществам могут делегироваться функции коммун с тем, чтобы в перспективе происходил процесс слияния этих образований.

Закон 1990 г. учел то обстоятельство, что из центра трудно установить детализированный перечень функций провинций и коммун, а кроме того, значение конституционного принципа автономии областей также было учтено. Закон установил, что удовлетворение «потребностей однообразного характера» должно оставаться в ведении областей, и определил принципы распределения компетенции между провинциями и коммунами.

К *ведению провинций* отошли административные функции межкоммунального характера: защита почв, охрана и улучшение окружающей среды, предотвращение бедствий; защита и улучшение водных и энергетических ресурсов; охрана культурных ценностей и забота о них; дорожное строительство и транспорт; охота и рыболовство во внутренних водах; санитарные службы, службы гигиены и профилактики, указанные национальным и областным законодательством; некоторые вопросы, связанные с общим и профессиональным образованием. В обязанность провинции входит координация деятельности коммун в экономической производственной, коммерческой, туристической областях, а также в социальной, культурной и спортивной сфере.

На *коммуны* возложены функции по удовлетворению личных потребностей людей — здравоохранение, социальное обеспечение. В их ведении и решение территориальных проблем — градостроительство, жилища, создание индустриальных и торговых зон и др.

На *метрополитенские города,* помимо провинциальных функций, возложены функции по территориальному планированию своей зоны, дорожному строительству, организации движения и транспорту, защите почвы, гидрогеологической охране, борьбе с загрязнением, получению и распределению энергии от водных источников. К *ведению метрополитенских зон* отнесены службы экономического развития, санитарии, школы и учреждения профессионального образования, а также городские службы метрополитенского уровня. Другими словами, метрополитенские зоны стали представлять собой провинции особого рода.

В связи с налоговой реформой начала 60-х гг., упразднившей местное налогообложение, финансовое положение местных органов весьма сложно, хотя Закон 1990 г. и указал перечень *источников доходов провинций и коммун:* их собственные налоги, дополнительные и совместные с областью налоги, сборы, получаемые публичными службами; средства, передаваемые из национальных и областных источников; доходы от инвестиций; другие доходы, включая доходы от имущества коммуны или провинции соответственно. Собственных средств у провинций и коммун недостаточно, и они в большей мере зависят в финансовом отношении от поступлений из государственных и в меньшей степени — из областных источников. Закон 1990 г., указав собственные источники, не упразднил финансовой зависимости, а лишь установил гарантированность в обеспечении необходимых для провинций и коммун служб. Как уже отмечалось, этот закон по сравнению с предшествующим законодательством более четко определил характер некоторых источников финансирования.

Итальянское областное и местное самоуправление не представляет собой структуры наподобие «каскада» — спускающихся уступами уровней управления, пронизываемых директивами центра. По Конституции и законам, каждая единица автономна в круге своего ведения. Отсутствует какая-либо власть, отдающая приказы сверху нижестоящим органам местного самоуправления. Государство осуществляет в отношении него лишь административный надзор. Однако законодательством предусмотрены возможности для согласования решений, *координации* действий различных территориальных единиц. Такое согласование может быть как горизонтальным (между единицами одного уровня), так и вертикальным (между единицами разных уровней). В первом случае возможно заключение различных соглашений и образование *консорциумов* (consorzi) или союзов (unioni) коммун; во втором — образование *«конференций служб»* и особенно заключение *программных соглашений* (accordi di programma), заимствованных из французской практики: между коллективами разных уровней заключается соглашение о проведении каких-либо совместных мероприятий обычно в низшей территориальной единице и распределении финансирования для этого.

2. Областные органы публичной власти

Структура органов области определена Конституцией (ст. 121). Такая унификация говорит о сильном унитаристском крене в территориальной организации. В обязательном порядке каждая область имеет областной совет, джунту и ее председателя, причем в отношении «комплекта» органов не делается каких-либо различий между обычными областями и областями с особым статусом. Унификация проявляется и в том, что республика устанавливает систему выборов, число областных советников, положения о неизбираемости и несовместимости должностей с мандатом названных советников.

Другими словами, области не вправе сами устанавливать свою форму правления; они могут в своих уставах лишь оттенять некоторые детали в отношениях между органами области и в правилах их деятельности.

Областной совет осуществляет законодательную и регламентарную власть, принадлежащую

области, и другие функции, возложенные Конституцией и законами. Как отмечалось, он может вносить в палаты Парламента проекты законов. По Конституции, никто одновременно не может состоять в областном совете и какой-либо из палат Парламента или также в другом областном совете. Областные советники не привлекаются к ответственности за высказанные мнения и голосование при выполнении своих функций.

Областной совет избирает из своего состава *председателя* и *президиум,* которые руководят его работой. В совете создаются партийные объединения советников, постоянные и временные комиссии.

Областные советы обычно проводят в год от двух до четырех очередных сессий; в некоторых областях они работают в течение всего года. Чрезвычайная сессия может быть созвана по требованию председателя джунты или определенного уставом области числа областных советников.

Право законодательной инициативы принадлежит джунте, Советникам, а также провинциальным советам и определенному числу коммунальных советов (обычно не менее пяти). В некоторых областях в число субъектов этого права входят профсоюзы и представительные организации других социально-профессиональных групп (предпринимателей и др.).

Областная джунта представляет собой исполнительный орган области. Ее председатель и члены (асессоры) избираются областным советом из своего состава тайным голосованием в присутствии не менее 2/3 общего числа советников. В областях, насчитывающих до 1 млн. жителей, джунта, кроме председателя, включает шесть действительных и двух запасных асессоров, в областях с числом жителей до 3 млн. — восемь-десять действительных и четырех запасных, в более крупных областях — 10-12 действительных и четырех запасных асессоров. Каждый асессор отвечает за определенную сферу управления.

Джунта не обладает какой-либо особой компетенцией по отношению к областному совету. Отношения между ними весьма напоминают отношения между парламентом и правительством в парламентарных республиках, причем в самом «чистом» виде таких республик. Компетенция джунты включает управление областным имуществом, подготовку областного бюджета и отчета о его исполнении, подготовку законопроектов в рамках программ, одобренных советом, заключение контрактов на выполнение работ и услуг для области, контроль за государственными службами и учреждениями, действующими в области, а в срочных случаях принятие мер в зависимости от пожеланий совета.

Что касается *председателя джунты,* то его функции имеют главным образом представительский и исполнительный характер. В частности, председатель промульгирует областные законы и регламенты, а также издает декреты в административной области на основе решений совета и джунты. Председатель джунты несет ответственность перед областным советом.

3. Местное самоуправление

Упомянутый Закон 1990 г. несколько расширил полномочия провинций и коммун, предоставив им право разрабатывать и изменять собственные *уставы.* Эти уставы должны, однако, быть унифицированными в соответствии с предписаниями указанного национального закона: провинции и коммуны в обязательном порядке должны иметь следующие органы: совет, джунту как исполнительный орган власти, главу исполнительной власти — мэра в коммунах и председателя в провинциях. Выше (см. п. 3 § 4) говорилось, что национальный закон определяет и порядок избрания органов местного самоуправления и что Закон 1993 т. распространил систему выборов по мажоритарной избирательной системе на коммуны с численностью населения менее 15 тыс. жителей, введя также прямые выборы мэров в коммунах и председателей в провинциях. Эта новелла должна разрушить существовавшее ранее соотношение сил и влияния политических партий, порождавшееся прежней пропорциональной системой, и способствовать группированию сил вокруг кандидатур на должности глав администрации. В то же время избрание мэров и председателей независимо от представительных органов коммун и провинций должно способствовать усилению роли и независимости первых по отношению ко вторым.

Таким образом, в каждой провинции и коммуне избирается свой *совет,* который, в свою очередь, избирает из своего состава исполнительный орган — *джунту;* ее председатель (в коммуне — *мэр)* избирается гражданами непосредственно.

Мэры коммун осуществляют также функции представителей государства.

В метрополитенских зонах действуют *метрополитенский совет, метрополитенская джунта и*

метропольтенский синдик, который председательствует и в совете, и в джунте.

Закон 1990 г. предписал уставам провинций и коммун значительные элементы непосредственной демократии — *референдум* консультативного характера исключительно по местным нроблемам этих единиц; право подачи *петиций* со стороны граждан или их ассоциаций, а также внесения предложений (например, касающихся актов местных коллективов), в отношении которых соответствующие советы должны высказываться. Кроме того, названный закон учредил некоторые консультативно органы при советах соответствующих территориальных единиц — коллегиальные органы, включающие представителей различных групп интересов, часто имеющих организованный характер (профсоюзы, патронатные организации), предоставив им консультативные возможности при принятии решений советами (ст. 6).

Этот же закон ввел в уставы областей, провинций и коммун *право граждан на доступ ко всем административным документам* (не только заинтересованных лиц, но и граждан, которых эти документы касаются), а также обязательную норму об учреждении института омбудсмана — *гражданского защитника* (difensore civico); теперь такое должностное лицо имеется во всех политико-территориальных единицах Италии.

4. Контроль центра и административный надзор

Контроль за деятельностью органов областей, провинций и коммун осуществляется юридическими методами.

В отношении областей существуют три вида контроля.

Во-первых, в каждую область назначается *комиссар Правительства.* Каждый закон, одобренный областным советом, направляется комиссару, который визирует его в течение 30 дней, если не возникает возражений со стороны Правительства. В этот срок Правительство возвращает закон в областной совет, если считает, что закон выходит за рамки компетенции области либо противоречит национальным интересам или интересам других областей. Областной совет изменяет закон в соответствии с замечаниями, а может вновь одобрить закон, но уже абсолютным большинством своего состава. В последнем случае Правительство может в течение 15 дней по его уведомлении об этом возбудить вопрос о законности областного акта перед Конституционным судом или о противоречии этого акта указанным интересам — перед палатами Парламента. Таким образом, закон может быть оспорен центральной властью как по юридическим, так и по политическим основаниям.

Во-вторых, Конституция (ст. 126) и Закон 1953 г. устанавливают случаи, при которых *областной совет может быть распущен.* Таковыми являются совершение действий, нарушающих Конституцию или представляющих собой серьезные нарушения законов, либо отказ совета выполнить требование Правительства о смещении джунты или ее председателя, совершивших аналогичные действия или нарушения. Совет может быть также распущен в случае, если вследствие отставок или невозможности сформировать большинство он не в состоянии функционировать. Роспуск может иметь место также по соображениям национальной безопасности.

Предложение о роспуске вносится Советом министров по получении заключения смешанной комиссии обеих парламентских палат по областным вопросам. Президент республики постановляет о роспуске мотивированным декретом, которым назначается комиссия из трех граждан, имеющих право быть избранными в областной совет. Комиссия назначает новые выборы в трехмесячный срок и занимается обычной административной деятельностью, входящей в компетенцию джунты. Она принимает срочные меры, которые представляются на утверждение вновь избранного областного совета.

В-третьих, комиссия во главе с комиссаром Правительства осуществляет предварительный контроль за *законностью или по существу за административными актами области.* В определенных случаях акт возвращается с мотивировкой в областной совет для повторного рассмотрения.

Контроль за органами самоуправления провинций, коммун и другими органами местной власти осуществляется в форме *проверки административных актов* этих органов, к которым также приравнены и уставы соответствующих единиц. На такой контроль указывает ст. 130 Конституции, которая предусматривает, что этот контроль осуществляется в децентрализованной форме областным органом, учреждаемым законом республики. Это *областной комитет контроля.* При выявлении нарушения закона предъявляется требование повторного рассмотрения акта издавшим органом. Закон 1990 г. отменил контроль за своевременностью издания актов, а контроль за законностью ограничил

небольшим числом актов, предусмотрев за областными органами возможность издания актов ориентирующего характера. Областной закон может регламентировать второстепенные аспекты контроля: введение секций в комитете контроля, проблемы его деятельности, обеспечение ее гласности.

Литература

Васильева Т.А. Реформа государственных институтов в Италии// Государство и право, 1993, № 3.

Васильева Т.А. Административное право Италии //Административное право зарубежных стран. М.: СПАРК, 1996 (гл. 5).

Делла Марра Т. Уголовный процесс Италии: реформа и контрреформа//Государство и право, 1993, № 1.

Италия. Конституция и законодательные акты. М.: Прогресс, 1988.

Колибаб А.К. Источники административного права Италии// Государство и право, 1993, № 7.

Конституции зарубежных государств. США, Великобритания, Франция, Германия, Италия, Япония, Испания, Греция, Канада. М.: Бек, 1997

Попов Н.Ю. Судебная система Италии//Судебные системы западных государств. М.: Наука, 1991 (гл. VI).

Раджиньери М.П. Предоставление земель в частную собственность в ходе земельной реформы (Итальянский опыт)// Государство и право 1992, №9.

Реформа избирательной системы в Италии и России. М.: ИГП РАН 1995.

Контрольные вопросы и задания

1. Может ли Конституция Италии быть изменена таким образом, чтобы заменить парламентарную форму правления президентской?
2. В каких еще конституциях, принятых вскоре после Второй мировой войны, содержатся нормы, подобные той, которая приведена в цитированной ст. 11 Конституции Италии? Почему в конституциях именно этих стран?
3. В чем различие института гражданства в Италии и Испании?
4. Чем классификация прав, свобод и обязанностей, содержащаяся в итальянской Конституции, отличается от той, которая дается в Общей части учебника?
5. Может ли быть избран Президентом республики, депутатом или сенатором иностранец?
6. В чем заключается социальная функция частной собственности?
7. Как Вы оцениваете сравнительно высокий возрастной ценз для пассивного избирательного права?
8. Что означает выражение «выборы в один тур»? На какую избирательную систему это может указывать?
9. Почему в малых коммунах при выборах муниципальных советов допускается панаширование?
10. Чем обусловлены ограничения народного вето, предусмотренные ч. 2 ст. 75 Конституции?
11. Какие акты, имеющие силу закона, могут быть отменены посредством народного вето?
12. Почему путем референдума нельзя принимать законы?
13. Какие виды референдума предусмотрены итальянской Конституцией?
14. Как можно охарактеризовать компетенцию итальянского Парламента?
15. Как Вы думаете, для чего понадобились ч. 3 и 4 ст. 81 Конституции?
16. Сравните порядок смены состава палат после парламентских выборов в Италии и России.
17. Что означает выражение «по праву» в ст. 62 Конституции?
18. Считаете Вы итальянского Президента слабым или сильным? Почему?
19. Каковы конституционные условия для издания Правительством актов, имеющих силу закона?
20. Чем отличается парламентская ответственность итальянского Правительства от такой ответственности Правительства французского или германского? Есть ли такая ответственность в России?
21. С чьей моделью участия народа в отправлении правосудия сходна итальянская система?
22. Вспомните, как называется суд по делам несовершеннолетних?
23. Помните ли Вы, что такое регламентарная власть? Как она обозначается в России?
24. Какие черты федерализма присущи политико-территориальному устройству Италии? Чего не хватает, чтобы считать ее федерацией?
25. В какой очередности областной закон поступает к председателю джунты и комиссару Правительства?

ГЛАВА V. ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО (КОНСТИТУЦИОННОГО) ПРАВА ГЕРМАНИИ

§ 1. Конституция Германии

1. Конституционное развитие

Конституционный строй начал складываться в отдельных германских государствах уже после революции 1830 г. (так называемые «Среднегерманские конституции»). В ходе революции 1848 г. предпринималась попытка создать общегерманскую демократическую конституцию; это была так называемая Имперская конституция церкви св. Павла 1849 г. (в этой церкви во Франкфурте заседало Национальное собрание, одобрившее Конституцию). В силу она не вступила, и создать единое германское государство тогда не удалось.

После того как эту задачу выполнила «железом и кровью» Пруссия, руководимая «железным канцлером» Отто фон Бисмарком, в 1871 г. Король Пруссии Вильгельм I вместе с подчинившимися ему еще несколькими монархами германских земель октроировал Имперскую конституцию, довольно далекую от демократических принципов.

После ноябрьской революции 1918 г. и ликвидации попытки установить в Германии советскую власть заседавшее в Веймаре Национальное собрание приняло в августе 1919 г. демократическую Конституцию Германской империи*, получившую известность под именем Веймарской конституции. В ней отразились многие идеи несостоявшейся Конституции 1849 г.

* Перевод немецкого слова Reich как «империя» не совсем точен. По-русски империя — обычно одна из форм монархии, при которой монарх именуется императором. Иногда все же и по-русски мы говорим, например, о колониальных империях, хотя возглавлялись они порой и президентами республик-метрополий (США, Франция). Конституция Германской империи 1919 г. фиксировала республиканскую форму правления, и поэтому слово Reich в данном случае — синоним слова Staat, т. е. «государство». Однако мы сохраняем терминологический перевод «империя» потому, что названия многих высших органов и учреждений были образованы от слова «Reich» и перевод «государственный» не позволил бы отличить их от тех институтов, названия которых были образованы от слова «Staat». Думается, не случайно, хотя и с определенной политической экспрессией, термин «Reich» применительно к периоду гитлеризма у нас зачастую не переводился, а транскрибировался: «райх» или (чаще) транслитерировался: «рейх». Наименование главы германского правительства до 1945 г. у нас переводилось «рейхсканцлер», палат парламента — «рейхстаг» и «рейхсрат» (хотя наименование последнего иногда и переводилось: «Имперский совет»). В настоящее время вместо термина «Reich» употребляется термин «Bund» (буквально — «союз», но у нас он официально переводится как «федерация»).

Тоталитарный национал-социалистский (нацистский) строй, установленный в Германии гитлеровцами в 1933 г. и растоптавший Веймарскую конституцию, был антиконституционен по самой своей природе. Вся власть была сосредоточена в руках фюрера (Fuhrer — вождь) единственной в стране партии — Национал-социалистской германской рабочей партии Адольфа Гитлера, который соединил в своих руках должности и Президента, и Рейхсканцлера (главы правительства). В отношении всех несогласных с режимом применялся самый жестокий террор. Гитлер решил завоевать мировое господство, в результате чего вспыхнула Вторая мировая война, унесшая десятки миллионов жизней.

После разгрома гитлеровской Германии в 1945 г. верховная власть в стране временно перешла в руки Контрольного совета, состоявшего из командующих оккупационными силами четырех держав-победительниц — Советского Союза, США, Великобритании и Франции (вместе с Великобританией участие в оккупации приняла и Канада, представитель которой, однако, не входил в состав Контрольного совета). Контрольный совет принял ряд законов, направленных на демилитаризацию, дефашизацию и демократизацию страны. В частности, было преобразовано ее территориальное устройство — ликвидирована Пруссия как государственное образование, с которым связывалась националистическая и милитаристская идеология, и на базе ее провинций и ряда земель* — субъектов федерации догитлеровского периода были сформированы новые земли. Некоторые земли сохранились в прежних границах. В течение 1946 — 1947 гг. в землях были приняты демократические конституции, в которых обычно признавалось, что данная земля является частью будущей демократической Германии.

* Термин «Land» (буквально: страна, сельская местность) у нас в смысле субъекта федерации переводится как «земля». Этот перевод хотя семантически и допустим, однако неудобен: прилагательное от этого слова оказывается многозначным. Например, термин «земельный суд» (Landgericht) может пониматься не только как суд данного субъекта федерации, но и как суд, разрешающий земельные споры, что неверно. Правильнее было бы перевести этот термин как «край», но, к сожалению, перевод «земля» слишком укоренился в нашей литературе.

Обострение противоречий между сталинским режимом СССР и западными державами привело к прекращению деятельности Контрольного совета и расколу страны. На территории трех западных оккупационных зон в 1949 г. образовалась Федеративная Республика Германия*, а на территории советской зоны — Германская Демократическая Республика, в которой был установлен социалистический строй.

* У нас в советский период название этого государства Bundesrepublik Deutschland (буквально: Союзная Республика Германия) переводилось «Федеративная Республика Германии». Употреблением родительного падежа хотели показать, что Федеративная Республика — не вся Германия, а лишь ее часть.

В Западной Германии 24 мая 1949 г. вступил в силу Основной закон федеративной Республики Германии, принятый 8 мая учредительным органом — Парламентским советом, состоявшим из 65 членов. Это были представители политических партий, избранные ландтагами (парламентами) 11 западногерманских земель. Для Берлина, находившегося в глубине советской зоны оккупации, соглашениями четырех держав был установлен особый статус, и три его сектора, в которых находились оккупационные войска западных держав и которые создали единое самоуправление, направили в Парламентский совет 15 представителей со статусом гостей. Название «Основной закон» было обусловлено тем, что он рассматривался как временная конституция западной части страны на период до ее воссоединения, после чего имелось в виду принять конституцию свободным решением всего немецкого народа, что отражено в ст. 146 Основного закона. В ст. 23 его первоначального текста указывалось, что он действует сначала на территории перечисленных западных земель, а в остальных частях Германии должен быть введен в действие после их вступления (имелось в виду вступление в ФРГ).

Парламентский совет разрабатывал Основной закон на базе директив трех западных оккупирующих держав, которые, однако, оставляли достаточно широкое поле для самостоятельного творчества западногерманской учредительной власти. В ч. 1 ст. 144 Основного закона предусматривалось, что он нуждается в принятии народными представительствами 2/3 германских земель, в которых сначала должен действовать (т.е. западногерманских). Он был одобрен всеми западногерманскими землями, кроме Баварии, для которой тем не менее он также стал обязателен.

Одобрили его и три оккупирующие державы — США, Великобритания и Франция, которые, однако, сделали оговорки, ограничившие действие Основного закона в отношении Берлина с учетом четырехсторонних соглашений держав-победительниц.

Основной закон не затронул вопросов, связанных с оккупацией страны и полномочиями Высокой союзной комиссии для Германии, заменившей применительно к Западной Германии Контрольный совет. В августе 1949 г. Комиссия приняла Оккупационный статут, ограничивший права оккупирующих держав (он получил новую редакцию в марте 1951 г.). Однако суверенным государством Федеративная Республика Германия стала с заключением 26 мая 1952 г. Договора об урегулировании вопросов, возникших в результате войны и оккупации (пересмотрен Парижским протоколом в октябре 1954 г.), на основании которого она получила возможность отменять и изменять положения оккупационного права.

В дальнейшем Основной закон подвергся довольно многочисленным изменениям: до 20 февраля 1996 г. поправки в него вносились, начиная с 1951 г., 43 раза, то есть в среднем почти ежегодно. Можно констатировать, что Основной закон постоянно увеличивается в своем объеме: в него включены дополнительно 42 статьи, 16 частей статей, 18 пунктов и предложений, тогда как исключены лишь пять статей, одна часть статьи, два пункта и одно предложение.

Что касается конституционного развития ГДР, то оно проходило два этапа.

На первом этапе (1949 — 1968 гг.) действовала Конституция 1949 г., которая имела определенные черты сходства с Основным законом ФРГ, обусловленные некоторой преемственностью с Веймарской конституцией. Курс на строительство социализма, взятый руководством республики с начала 50-х гг., сопровождался несоблюдением многих демократических положений Конституции, Внесенные в ее текст поправки не во всем привели его в соответствие с действительностью. Это относится и к замене в 1952 г. федеративного политико-территориального устройства унитарным: вместо пяти земель было образовано 16 округов (Bezirke). В июне 1953 г. в Восточном Берлине и ряде других городов ГДР народ вышел на улицы, требуя демократии и воссоединения страны, однако «волынки», как эти выступления были названы советской прессой, подавила Советская армия. Это было первое открытое проявление неприятия народом тоталитарного режима в зарубежных странах «социалистического лагеря», как тогда называли мировую социалистическую систему. Советский Союз признал Германскую Демократическую Республику суверенным государством в 1955 г., когда была ликвидирована Советская контрольная комиссия для Германии.

В 1968 г. путем референдума, проведенного так же, как и все выборы, в условиях сильнейшего психологического давления на избирателей, была принята последовательно социалистическая Конституция, предусмотревшая руководящую роль в обществе и государстве одной из пяти формально

существовавших в республике политических партий — Социалистической единой партии Германии* (коммунистической). Типичный для социалистических конституций принцип единства власти воплощался в конституционном (но только конституционном) верховенстве системы народных представительств. На деле руководящую роль в государственном механизме играл коллективный глава государства — Государственный совет, особенно его Председатель, на должность которого избирался генеральный секретарь центрального комитета СЕПГ. Реальная же власть была сосредоточена в руках аппарата СЕПГ. В период после ноября 1989 г., когда тоталитарный режим в республике начал рушиться и широкие слои населения стали требовать объединения обеих частей Германии, Конституция претерпела ряд изменений, направленных на подготовку вхождения ГДР в состав ФРГ. В частности, были восстановлены и приняли свои конституции пять земель. Конституция ГДР перестала действовать вместе с прекращением существования ГДР.

* Таков был официальный перевод названия этой партии. В действительности же ее название — Sozialistische Einheitspartei Deutschlands — следовало переводить «Социалистическая партия единства Германии».

Воссоединение Германии, осуществленное в форме подписанного 31 августа 1990 г. Договора обоих германских государств об установлении единства Германии, отразилось и на содержании Основного закона. В частности, договором была отменена изложенная выше первоначальная ст. 23. Договор обеспечил сохранение на территории бывшей ГДР некоторых правовых установлений, в частности результатов аграрной реформы, и вступил в силу 3 октября 1990 г.

В ноябре 1991 г. законодательные палаты — Бундестаг и Бундесрат — создали на паритетной основе Совместную конституционную комиссию, в которую вошли по 32 представителя каждой палаты и по столько же их заместителей. Ее решения должны были приниматься 2/3 состава. Отдельные ее разработки привели к внесению в Основной закон ряда изменений, коснувшихся федеративного устройства, участия в Европейском союзе и др. Вскоре было решено новую Конституцию не разрабатывать, поскольку Основной закон за 40 с лишним лет своего действия вполне оправдал себя в качестве демократической германской конституции.

2. Общая характеристика действующего Основного закона

Основной закон состоит из краткой преамбулы и 14 разделов, три из которых (IV-а, VIII-а и X-а) были включены в него дополнительно уже в период его действия.

В нынешней редакции преамбулы говорится, что немецкий народ в силу своей учредительной власти дал себе Основной закон, сознавая свою ответственность перед Богом и людьми и воодушевленный волей служить миру во всем мире в объединенной Европе в качестве равноправного члена. Немцы в землях, перечисленных в преамбуле, осуществили путем свободного самоопределения единство и свободу Германии, и тем самым Основной закон действует для всего немецкого народа.

Раздел I Основного закона посвящен основным правам. Это довольно примечательная его особенность. Ведь, как правило, конституции начинаются с общих характеристик государства, а в Основном законе такие характеристики содержатся лишь в разд. II «Федерация и земли», в котором регулируются не только отношения между Федерацией и ее субъектами, но также основы политического строя. Последующие разделы, кроме самого последнего, регулируют государственную организацию Федерации. Среди них следует отметить специальные разделы о законодательстве, исполнении федеральных законов и финансах, а также о задачах общественного характера (Gemeinschaft-saufgaben); в этих разделах, в частности, регулируются и федеративные отношения.

По форме правления Германия представляет собой *парламентарную республику;* учитывая весьма сильную позицию главы Федерального правительства — федерального канцлера, некоторые немецкие исследователи характеризуют федеративную Республику Германию как «канцлерскую республику» (очевидно, по аналогии с президентской республикой).

Основной закон создавался и принимался вскоре после Второй мировой войны, инициатором которой, как уже отмечалось, явилась гитлеровская Германия. Разработчики Основного закона стремились подчеркнуть *миролюбивый характер* нового германского государства, его приверженность международному праву и стремление к международному сотрудничеству. Так, ст. 25 установила, что общие правила международного права суть составная часть федерального права; они имеют приоритет перед законами и непосредственно порождают права и обязанности для жителей федеральной территории. Согласно ст. 24, Федерация может законом передавать суверенные права

межгосударственным учреждениям, а земли в той мере, в какой они компетентны осуществлять государственные полномочия и выполнять государственные задачи, могут с согласия Федерального правительства передавать суверенные права приграничным (grenznachbar-schaftliche) учреждениям, создаваемым совместно с территориальными единицами сопредельных государств (последнее положение было включено в Основной закон в 1992 г.). В целях сохранения мира Федерация может вступать в систему взаимной коллективной безопасности и соглашаться при этом на ограничения своих суверенных прав, ведущие к мирному и прочному порядку в Европе и между народами мира и обеспечивающие его. Для урегулирования межгосударственных споров Федерация вступит в соглашения о всеобщем, всеохватывающем, обязательном международном арбитраже. И, наконец, необходимо указать в данной связи на ст. 26, согласно которой действия, способные и осуществленные с целью нарушить мирную совместную жизнь народов, в частности, подготовить ведение агрессивной войны, противоконституционны. Они подлежат наказанию. Оружие, предназначенное для ведения войны, может производиться, перевозиться и поступать в оборот только с разрешения Федерального правительства.

Прогрессивное развитие западноевропейской интеграции привело к дальнейшему расширению изложенных конституционных положений. После заключения в феврале 1992 г. Маастрихтского договора о создании Европейского союза в Основной закон были внесены изменения, создавшие конституционную базу для участия Германии в этом Союзе, без учета которого нельзя ныне толковать и применять целый ряд положений Основного закона.

Прежде всего в данной связи следует упомянуть ст. 23 Основного закона*, включенную в 1992 г., согласно ч. 1 которой для претворения в жизнь объединенной Европы Германия участвует в развитии Европейского союза, обязанного принципам демократии, правовой государственности, социальности и федерализма, а также принципу дополнительности (субсидиарности) и обеспечивающего защиту основных прав, сравнимую по сути с гарантируемой Основным законом. Для этого Федерация может законом, требующим согласия Бундесрата, передавать суверенные права. Для учреждения Европейского союза, как и для изменения его договорных основ и сравнимого регулирования, если по смыслу их содержания ими изменяется или дополняется Основной закон либо становится возможным его изменение или дополнение, необходима излагаемая ниже процедура, предусмотренная в ч. 2 ст. 79 Основного закона, с ограничением, указанным в ч. 3 этой статьи.

* В первоначальной редакции этой статьи говорилось о том, что Основной закон действует сначала на территориях западных земель (перечисление их включало, правда, Большой Берлин, в состав которого входил и советский сектор, считавшийся столицей ГДР), а в остальных частях Германии его следует ввести в действие после их вступления в ФРГ. Воссоединение Германии в 1990 г. привело к отмене этой статьи, утратившей смысл.

Важное значение имеет разд. XI, в котором содержатся заключительные и переходные положения. Ряд таких положений включен в Основной закон уже в период его действия, в том числе в связи с воссоединением страны. Здесь особо следует отметить ст. 140, согласно которой положения ст. 136, 137, 138, 139 и 141 Веймарской конституции являются составными частями Основного закона; в этих статьях регулируются отношения между государством, с одной стороны, и религиозными общинами и церковью — с другой.

Следует отметить также ст. 139, согласно которой правовые нормативные акты (Rechtsvorschriften), изданные для «освобождения немецкого народа от национал-социализма и милитаризма», Основным законом не затрагиваются. Это означает, что наряду с ним продолжают действовать акты Контрольного совета и иные акты оккупационных властей, изданные с указанной целью.

Из заслуживающих внимания особенностей Основного закона стоит упомянуть подробное регулирование финансовых отношений (разд. X), а также мер на случай состояния обороны (разд. X-а).

Порядок изменения Основного закона, хотя и усложнен по сравнению с порядком принятия закона обычного, тем не менее нельзя назвать очень жестким. Согласно ст. 79, Основной закон может быть изменен только законом, который выраженным образом изменяет или дополняет его текст. В отношении международных договоров, имеющих своим предметом мирное урегулирование, подготовку мирного урегулирования, упразднение оккупационно-правового режима или предназначенных служить обороне Федеративной Республики, для разъяснения того, что положения Основного закона не противоречат заключению этих договоров и вступлению их в силу, достаточно включить в текст Основного закона дополнение, ограничивающееся таким разъяснением.

Закон об изменении Основного закона нуждается в одобрении 2/3 членов Бундестага и 2/3 голосов Бундесрата. Недопустимо изменение Основного закона, затрагивающее разделение Федерации на

земли, принципиальное участие земель в законодательстве или принципы, заложенные в ст. 1 и 20. В ст. 1 говорится об обязанности государства уважать и защищать достоинство человека, о приверженности немецкого народа нерушимым и неотчуждаемым правам человека и о том, что конституционные основные права связывают все три ветви власти в качестве непосредственно действующего права. Согласно же ст. 20, которую иногда называют «конституцией вкратце», ФРГ характеризуется как демократическое, правовое и социальное государство. Содержание обеих статей излагается ниже — (см. § 2 и 3).

3. Конституции земель

В ч. 1 ст. 28 Основного закона установлено, что конституционный строй в землях должен отвечать принципам республиканского, демократического и социального правового государства, и это гарантируется Федерацией. В частности, предусмотрено наличие демократически избираемого народного представительства и местного самоуправления. Такие требования подлежат обязательному соблюдению землями прежде всего при создании ими своих конституций. Гарантия соответствия конституционного строя земель основным правам и изложенным выше принципам возлагается ч. 3 указанной статьи на Федерацию.

В некоторых землях пропаганде конституций уделяют большое внимание. Например, в Баварии каждый ученик обязательной школы получает к ее окончанию экземпляр Конституции этой земли.

Следует подчеркнуть, что именно конституции земель, принятые после освобождения страны от гитлеризма, стали теми документами национального германского права, которые положили начало становлению в Германии конституционного строя, получившего целостное правовое регулирование в Основном законе. На востоке страны, правда, этот процесс в послевоенный период не получил развития, а демократические конституции земель, как отмечалось, вскоре утратили силу. Эстафету от них приняли новые конституции восточногерманских земель, созданные в ходе подготовки к воссоединению страны и действующие в настоящее время.

§ 2. Конституционные основы правового статуса человека и гражданина

1. Общая характеристика конституционных прав и свобод.

Как уже отмечалось, Основной закон непосредственно начинается с определения основных прав. Раздел I насчитывает ныне 22 статьи, состоящих каждая из нескольких частей. Три статьи были в него включены уже в период действия Основного закона.

Однако в данном разделе не все положения сформулированы как субъективные основные права. Отдельные из этих положений обязывают публичную власть, но не содержат норм, прямо управомочивающих лицо на заявление каких-либо претензий, подлежащих безусловному удовлетворению. В этом смысле Основной закон не отличается от многих других конституций. Такие положения рассматриваются ниже, в § 3.

Хотя о ст. 1 Основного закона уже упоминалось, ее стоит изложить подробно, ибо она представляет собой как бы фундамент конституционного института основных прав.

Человеческое достоинство неприкосновенно, —- гласит ч. 1 этой статьи и устанавливает далее, что уважение и защита его составляют обязанность всей государственной власти. Согласно ч. 2, немецкий народ привержен поэтому нерушимым и неотчуждаемым правам человека как основе любого сообщества людей, мира и справедливости в мире. Наконец, весьма важно положение ч. 3, в соответствии с которым нижеследующие *основные права связывают законодательство, исполнительную власть и правосудие как непосредственно действующее право.* Последнее означает, что любое лицо, будучи носителем основного права, может требовать его реализации в силу самого Основного закона, независимо от наличия или отсутствия конкретизирующих законов или, тем более, подзаконных актов. Знатоки отечественной Конституции не могут не отметить, что и в ней отражена такая же идея.

В ст. 3 Основного закона изложены нормы, обеспечивающие принцип *равноправия* как один из основополагающих для всего института основных прав. Все люди равны перед законом, — говорится в ч. 1 этой статьи. В ч. 2 этот принцип конкретизируется применительно к правовому равенству полов: мужчины и женщины равноправны, — гласит эта часть. Государство содействует фактическому

осуществлению равноправия женщин и мужчин и стремится устранить существующие невыгоды. Никто, согласно ч. 3, не может нести ущерб или получать преимущества вследствие своего пола, происхождения, расы, языка, родины и места рождения, вероисповедания, религиозных или политических взглядов. Никто не может нести ущерб вследствие своей инвалидности. Последнее положение, включенное в Основной закон в 1994 г., заслуживает особого внимания в силу его актуальности для нашей страны.

Проблема равноправия применительно к гражданам урегулирована в ч. 1 — 3 ст. 33. Здесь сказано, что каждый немец в любой земле имеет как гражданин равные права и обязанности. В зависимости от своей пригодности, способностей и профессиональных заслуг он имеет равный доступ к любой публичной должности. Пользование гражданскими правами (der GenuB burgerlicher und staatsburgerlicher Rechte), доступ к публичным должностям, а также приобретенные на публичной службе права не зависят от религиозного вероисповедания. Никто не должен нести ущерб от принадлежности или непринадлежности к какому-либо вероисповеданию или мировоззрению.

Последняя норма по существу воспроизводит в несколько уточненной форме положения продолжающей действовать ст. 136 Веймарской конституции (ч. 1 и 2), где также указано, что гражданские (bürgerlichen und staatsbürgerlichen) права и обязанности не должны ни обусловливаться, ни ограничиваться осуществлением свободы религии. Пользование этими правами, равно как и доступ к публичным должностям, не зависят от религиозного вероисповедания.

Некоторые более специальные нормы, гарантирующие равноправие, содержатся в других статьях Основного закона. Так, согласно ч. 5 ст. 6, внебрачным детям законодательство должно обеспечивать такие же условия для их физического и духовного развития и их положения в обществе, как и детям, рожденным в браке.

Ниже мы рассмотрим конкретные основные права, записанные в Основном законе. Необходимо, однако, отметить сразу же, что отдельные из них, как мы увидим, могут быть по Основному закону в той или иной мере ограничены. Более того, согласно ст. 18 Основного закона, если лицо в целях борьбы против свободного демократического строя *злоупотребляет* такими основными правами, как свобода мнений, в особенности свобода печати (ч. 1 ст. 5), свобода преподавания (ч. 3 ст. 5), свобода собраний (ст. 8), свобода объединения (ст. 9), тайна переписки, почтовой и телесвязи (ст. 10), собственность (ст. 14) или право убежища (ст. 1б-а), оно *лишается этих основных прав.* Лишение и его объем определяются Федеральным конституционным судом.

В Общей части учебника (п. 8 § 1 гл. Ill) цитировались ч. 1 и 2 ст. 19 Основного закона, установившие правила для введения *ограничений* основных прав. Здесь же представляется уместным процитировать ч. 3 этой статьи, содержащую прямое регулирование положения, относительно которого в нашей стране юристы все еще спорят. Эта часть гласит: «Основные права распространяются также на отечественные юридические лица, поскольку применимы к ним по своему существу». Такой подход представляется наиболее целесообразным.

В этой связи следует упомянуть и ст. 17-а Основного закона, согласно которой законы о военной и альтернативной службе могут ограничивать на период несения этой службы такие основные права, как право свободно выражать и распространять свое мнение устно, письменно и посредством изображений (первая половина первого предложения ч. 1 ст. 5), свобода собраний (ст. 8) и право петиций (ст. 17), поскольку оно предусматривает право подавать просьбы или жалобы вместе с другими (иначе говоря, возможно запрещение групповых просьб и жалоб). Законы, служащие целям обороны, включая гражданскую оборону, могут ограничить основные права на свободное передвижение (ст. 11) и неприкосновенность жилища (ст. 13). Это надо иметь в виду при ознакомлении далее с перечисленными основными правами.

Наконец, нельзя не сказать и о некоторых ограничениях, продиктованных состоянием обороны, на которых мы остановимся ниже при рассмотрении соответствующих прав и гарантий.

2. Германское гражданство и режим иностранцев

Основной закон не содержит каких-либо позитивных установлений относительно гражданства. Лишь в ч. 1 ст. 16 сказано, что германское *гражданство не может быть отнято* и что утрата гражданства может иметь место лишь на основании закона, а против воли лица она может наступить лишь в случае, если лицо тем самым не станет лицом без гражданства.

Формулируя отдельные права и свободы, Основной закон не пользуется терминами «граждане»,

«гражданин», а употребляет выражение «все немцы». В ст. 116, открывающей заключительный раздел Основного закона, говорится, что немцем по смыслу Основного закона является, если иное не установлено законодательным регулированием, тот, кто обладает германским гражданством или был принят на территории Германской империи по ее состоянию на 31 декабря 1937 г. в качестве беженца или изгнанного лица немецкой национальности* либо его супруга или потомок. Тем самым беженцы и изгнанные из других стран, имевшие немецкую национальность, были приравнены к гражданам. Бывшие германские граждане, лишенные гражданства в период между 30 января 1933 г. и 8 мая 1945 г., т. е. в период гитлеровского господства в стране, по причинам политическим, расовым или религиозным, могли по своему ходатайству восстановиться в германском гражданстве. Они считались не утратившими гражданства, если после 8 мая 1945 г. поселились в Германии и не выразили воли к обратному.

* Под изгнанными лицами понимаются лица немецкого происхождения — бывшие жители ряда сопредельных с Германией стран (прежде всего Польши, Чехословакии) или отошедших к ним германских территорий, выселенные оттуда После Второй мировой войны. Нападение на эти страны гитлеровская Германия подчас мотивировала мнимым притеснением там немецких национальных меньшинств.

Приобретение и прекращение германского гражданства регулируется Законом об имперской и государственной принадлежности 1913 г. (с последующими изменениями). Различие между этими двумя видами федерального гражданства — непосредственным и вытекающим из гражданства земель — было устранено еще в период нацистского режима в 1934 г., когда проводилась жесткая унификация всей государственной организации и, в частности, было ликвидировано гражданство земель. Оно так и не восстановилось, хотя Основной закон в п. 8 ст. 74 отнес гражданство земель к сфере конкурирующего законодательства. Однако в 1994 г. этот пункт был из Основного закона исключен, и таким образом признано, что существует только федеральное гражданство.

Гражданство *приобретается* по рождению, а для иностранцев — главным образом по натурализации (Einbürgerung). По *рождению* гражданином считается лицо, рожденное в браке, если хотя бы один из родителей — немец (в указанном выше смысле). Внебрачный ребенок считается гражданином, если гражданством обладает его мать.

Вопрос о *натурализации* лица, которое об этом ходатайствует, решается по усмотрению властей, но ходатайствующее лицо должно быть дееспособным, вести безупречный образ жизни, иметь жилище и быть в состоянии содержать себя и своих родственников.

Гражданство *утрачивается* в результате выхода из него (Entlassung), приобретения иностранного гражданства, усыновления иностранцем. Гражданство не рассматривается как индивидуальное право, и поэтому выход из него требует соответствующего разрешения*.

* См.: *Badura P.* Staatsrecht. Systematische Erläuterung des Grundgesetzes fur die Bundesrepublik Deutschland. München: C.H; Beckscheе Verlagsbuchhandlung, 1986.

Что касается режима *иностранцев* (граждан иностранных государств и лиц без гражданства), то необходимо прежде всего отметить право *убежища,* которым, согласно ч. 1 ст. 16-а Основного закона, пользуются лица, подвергающиеся политическим преследованиям. В 1993 г., однако, было установлено в ч. 2, что на ч. 1 не могут ссылаться лица, прибывающие из государства — члена Европейских сообществ или такого третьего государства, в котором обеспечено применение Конвенции о статусе беженцев и Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Эти третьи государства определяются законом, требующим согласия Бундесрата (см. п. 1 § 5). В отношении граждан государств — членов Европейских сообществ и указанных третьих государств меры по прекращению их пребывания в Германии могут быть приняты независимо от факта подачи ими жалоб.

Законом, требующим согласия Бундесрата, могут определяться государства, в отношении которых можно считать, с учетом существующего правового положения, правоприменения и общих политических отношений, что там отсутствуют политические преследования, бесчеловечные или унизительные наказания либо обращение. Презюмируется, что иностранец из такого государства не подвергается преследованию, пока он не приведет факты, на основании которых можно предположить, что вопреки этой презумпции политическое преследование в отношении него имеет место. Исполнение мер по прекращению пребывания иностранца в случае такой презумпции и в других случаях, когда пребывание явно необоснованно или считается явно необоснованным, может быть приостановлено судом только при наличии серьезного сомнения в правомерности меры; объем проверки может быть ограничен, а запоздалое приведение доказательств оставлено без внимания.

Все изложенное не должно противоречить международно-правовым договорам государств — членов Европейских сообществ между собой и с третьими государствами, которые при учете обязательств, вытекающих из Конвенции о статусе беженцев и Конвенции о защите прав человека и основных свобод, содержат регулирование компетенции по проверке ходатайств о предоставлении убежища, включая взаимное признание решений об этом.

Подробно статус иностранцев регулируется Законом об иностранцах 1965 г. (с последующими изменениями).

Надо отметить, что до 1993 г. Германия весьма либерально относилась к поселению иностранцев, однако поток пришельцев из стран Азии и Африки, а в последние годы также и из Восточной Европы осложнил ситуацию в стране. Теперешнее конституционное регулирование, как мы видим, весьма жесткое.

3. Гражданские (личные) права, свободы и обязанности

Прежде всего нужно отметить ст. 2 Основного закона, провозглашающую право каждого на свободное *развитие своей личности,* поскольку он не нарушает прав других и не посягает на конституционный строй или нравственный закон, а также право каждого на *жизнь и физическую неприкосновенность. Свобода личности* нерушима, — провозглашается в статье. Вмешательство в эти права возможно лишь на основе закона.

С этими правами тесно связаны права и свободы, о которых говорится в ст. 4. Это нерушимость *свободы верования, совести и религиозных и мировоззренческих убеждений.* Гарантируется беспрепятственное отправление религиозных обрядов. Никого нельзя против его совести принуждать к военной службе с оружием. С указанной статьей связаны ч. 3 и 4 упоминавшейся ст. 136 Веймарской конституции. Они предусматривают, в частности, что никто не обязан объявлять о своих религиозных убеждениях. Власти вправе спросить о принадлежности к религиозной общине лишь постольку, поскольку от этого зависят права и обязанности или этого требует предписанный законом статистический учет. Никого нельзя принуждать к участию в церковных обрядах или празднествах либо к использованию религиозной формы присяги.

Забота о детях и их воспитание рассматриваются Основным законом (ч. 2 ст. 6) как естественное право родителей и их первоочередная обязанность. Против воли лиц, управомоченных на воспитание, дети могут отделяться от семьи только на основе закона, если упомянутые лица отказываются от своих обязанностей или дети могут стать беспризорными по иным причинам. Каждая мать может претендовать на охрану и заботу сообщества. За лицами, управомоченными на воспитание детей, ч. 2 ст. 7 признает право решать о религиозном обучении ребенка.

В ст. 10 Основной закон провозглашает *неприкосновенность тайны переписки и тайны, почтовой и телесвязи.* Ограничения могут быть предписаны только на основе закона. Если ограничение служит защите свободного демократического строя или существования либо сохранения Федерации или земли, закон может определить, что лицам, которых затрагивает ограничение, об этом не сообщается и что место юридического пути занимает последующая проверка органами или вспомогательными органами, назначенными народным представительством. В немецкой литературе отмечалось, что последнее положение, отстраняющее суд от проверки административных решений, представляет собой такую конституционную норму, которая сама по себе противоконституционна*.

* См.: Hesselberger *D.* unter Mitarbeit von *Nörenberg H.* Das Grundgesetz. Kammentar für politische Bildung. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 1990, S. 125.

Согласно ст. 11, все немцы пользуются правом сеобооного *перемещения по всей федеральной территории и свободного поселения на ней.* Оно может быть ограничено только законом или на основании закона в случаях, когда отсутствует достаточная основа для жизни и осуществление этого права создаст тяготы для общества либо когда это необходимо для отражения опасности, грозящей существованию или свободному демократическому строю Федерации или земли, для борьбы против опасности эпидемий, природных катастроф или особо тяжелых несчастных случаев, для защиты молодежи от, беспризорности или для предотвращения наказуемых деяний.

Статья 13 провозглашает *неприкосновенность жилища.* Обыски могут предписываться только судьей, а при опасности промедления — также другим предусмотренным в законе органом и только в предусмотренной там форме. В остальном вторжения и ограничения могут осуществляться только для

отражения общей опасности или опасности для жизни отдельных лиц, а на основании закона — также для отвращения насущной угрозы для общественной безопасности и порядка, в особенности для устранения нужды в жилье, борьбы с опасностью эпидемий или для защиты несовершеннолетних, подвергающихся опасности.

В ч. 2 ст. 16 сказано, что ни один немец не *может быть выдан* за границу (an das Ausland). Традиционно это положение понимается как запрещение германским властям выдавать немца иностранному государству. Ныне это можно истолковать и как запрещение выдачи также международной организации (например, международному трибуналу).

4. Политические права, свободы и обязанности

Эти права и свободы в Основном законе частично признаются за каждым (burgerliche Rechte), но в основном лишь за гражданами (staatsburgerliche Rechte).

В ч. 1 и 2 ст. 5 за каждым признается право свобооно выражать *и распространять свое мнение* устно, письменно и посредством изображений и беспрепятственно *черпать знания* из общедоступных источников. Гарантируются свобода печати и свобода информации посредством радио и кино (Film). Цензуры не существует. Эти права ограничиваются предписаниями общих законов, законоположений об охране молодежи и правом на личную честь.

В ст. 8 Основной закон признает за всеми немцами право *собираться мирно и без оружия* без какого-либо уведомления или разрешения. Однако для собраний под открытым небом это право может быть ограничено законом или на основании закона.

Все немцы имеют право *создавать союзы, и общества,* — гласит ч. 1 ст. 9. Объединения, чьи цели или деятельность нарушают уголовные законы, либо обращены против конституционного строя или против идей взаимопонимания между народами, в ч. 2 этой статьи запрещаются.

Мужчины, согласно ст. 12-а, по достижении 18 лет могут быть обязаны *нести службу* в Вооруженных силах, в пограничной охране или в частях гражданской обороны. Закон о воинской повинности 1983 г. (с последующими изменениями) постановил, что призывной возраст составляет от 18 до 25 лет. Лицо, отказывающееся по соображениям совести нести военную службу с оружием, может быть обязано к альтернативной службе, не связанной с нахождением в частях Вооруженных сил или пограничной охраны. Продолжительность альтернативной службы не может превышать продолжительность военной службы. Правда, Закон о гражданской службе лиц, отказавшихся от военной службы, и Закон о переустройстве права на отказ от военной службы и о переустройстве гражданской службы 1983 г. предусмотрели увеличение гражданской службы на три месяца по сравнению с основной военной службой. Однако судебными решениями это признано обоснованным, поскольку военнообязанные, даже отслужившие срочную службу, призываются в дальнейшем для прохождения военных сборов, продолжительность которых в совокупности может достигать девяти месяцев.

Те военнообязанные, которые не призваны на военную или альтернативную службу, могут быть обязаны законом или на основании закона в случае состояния обороны нести в порядке трудовых отношений *гражданские повинности в целях обороны,* включая защиту гражданского населения. Возложение на этих лиц обязанностей, вытекающих из публично-правовых служебных отношений, допускается только для осуществления полицейских задач или таких суверенных задач публичной администрации, которые могут выполняться только в публично-правовом служебном отношении. Трудовые отношения в Вооруженных силах могут иметь место в этом случае только в области их снабжения, а также в публичной администрации. Возложение обязанностей, вытекающих из трудовых отношений, в области снабжения гражданского населения допускается только в случае необходимости удовлетворить его жизненные потребности или обеспечить его защиту. В период до состояния обороны все упомянутые здесь обязанности могут возлагаться только в случае, если Бундестаг 2/3 поданных голосов констатирует *состояние напряженности* или специально примет решение о возложении таких обязанностей. Для подготовки к выполнению таких повинностей, которые требуют специальных знаний или навыков, законом или на основе закона можно обязать военнообязанных участвовать в учебных мероприятиях, но в этом случае они не призываются на действительную службу. В период состояния обороны, если на добровольной основе не удается удовлетворить потребность в рабочей силе, привлекаемой в порядке трудовых отношений, законом или на основании закона может быть ограничено право немцев свободно работать по профессии или выбирать рабочее место. До

наступления состояния обороны для этого требуется вышеупомянутое решение Бундестага.

Если в период состояния обороны потребность в гражданских повинностях для целей гражданского здравоохранения и санитарии, а также организации стационарных военных госпиталей не может быть удовлетворена на добровольной основе, то законом или на основании закона к выполнению таких повинностей могут привлекаться женщины в возрасте от 18 до 55 лет. Однако они ни в каком случае не должны нести службу с оружием.

В связи с указанной группой прав следует отметить положение ч. 4 ст. 20, которое хотя находится за пределами главы об основных правах, но формулирует весьма важное право: «По отношению к каждому, кто попытается устранить этот строй, все немцы имеют право на сопротивление, если иные средства защиты невозможны». Трудно сказать, насколько возможна реализация данного права отдельным гражданином и имеет ли место в данном случае судебная защита, подобная судебной защите основных прав.

5. Экономические, социальные и культурные права, свободы и обязанности

Собственность и право наследования гарантируются, а их содержание и границы определяются законами, — гласит ст. 14 Основного закона. Лишение собственности допускается только ради всеобщего блага. Оно может осуществляться только законом или на основании закона, регулирующего вид и размер возмещения. Возмещение должно определяться со справедливым учетом всеобщих интересов и интересов затрагиваемого лица. Споры относительно размеров возмещения разрешаются общими судами. Правда, в условиях состояния обороны федеральный закон может заранее установить размер возмещения при экспроприации независимо от того, покажется ли он бывшему собственнику справедливым (п. 1 ч. 2 ст. 115-в).

В то же время ст. 15 предусматривает возможность (до сих пор ни разу не реализованную) *обобществления* некоторых объектов, имеющих особо важное народнохозяйственное значение. Согласно этой статье, земля (Grund und Boden), природные богатства и средства производства законом, регулирующим вид и размер возмещения, могут переводиться в общую собственность или в другие формы общего хозяйства. Общая собственность понимается как коллективная, носителем которой могут быть государство или территориальная единица либо их экономическое объединение. *Общее хозяйство* в отличие от рыночного означает удовлетворение общественных потребностей на некоммерческой основе, предполагающей отказ от погони за прибылью. При этом термин «средства производства» понимается более узко, чем в социалистической доктрине, а именно не включает предприятий торговли, транспорта и услуг*.

* См.: *Ibid., s.* 144 f.

В ст. 12 Основной закон признает за всеми немцами право *свободно выбирать профессию, рабочее место и учебные заведения* для профессиональной подготовки. Занятие профессией может регулироваться законом или на основании закона. Никого нельзя принуждать к определенному труду, кроме как в рамках обязанности выполнять обычные всеобщие и равные для всех публичные повинности. Принудительный труд допускается только при лишении свободы, назначенном судом.

Согласно ч. 3 ст. 9, право *создавать объединения для поддержания и улучшения трудовых и экономических условий* гарантируется каждому и всем профессиям. Соглашения, имеющие целью ограничение этого права или воспрепятствование его осуществлению, недействительны, а направленные на это меры — противоправны. Меры, предусмотренные Основным законом на случай состояния обороны (ст. 12-а), необходимости сохранить или восстановить общественную безопасность или порядок, стихийного бедствия или аварии (ч. 2 и 3 ст. 35), угрозы существованию или свободному демократическому строю Федерации или земли (ч. 4 ст. 87-а и ст. 91), не могут распространяться на трудовые конфликты, в которых объединения участвуют с целью поддержать или улучшить трудовые и экономические условия.

Искусство и наука, исследования и преподавание свободны, однако свобода преподавания не освобождает от верности Конституции (ч. 3 ст. 5).

Основной закон в ч. 4 ст. 7 гарантирует право на *создание частных школ.* Если, однако, частная школа создается взамен публичной, требуется разрешение государства и подчинение законам земли. Разрешение должно быть дано, если частная школа по своим учебным целям и по своей организации, а также по научной подготовке преподавателей не уступает публичной школе и не способствует

разделению учеников в зависимости от имущественного положения родителей. Напротив, в разрешении следует отказать, если экономическое и правовое положение преподавателей недостаточно обеспечено.

6. Конституционно-правовые гарантии прав и свобод

К числу таких гарантий следует отнести прежде всего право *петиций,* закрепленное в ст. 17 Основного закона. Каждый вправе сам или вместе с другими обращаться письменно с просьбами или жалобами в компетентные органы или к народному представительству.

Выше, в п. 1, уже говорилось об ограничении этого права для военнослужащих, которым ч. 1 ст.- 17-а запрещает групповые обращения. Компенсируется это ограничение наличием особого института — *Уполномоченного Бундестага по обороне* (ст. 45-6), который призван, в частности, защищать основные права военнослужащих.

Главной же гарантией конституционных прав и свобод в Германии, как и в других демократических странах, служит их *судебная защита* (см. ниже, п. 5 § 5). Согласно ч. 4 ст. 19, в случае нарушения чьих-либо прав публичной властью, для соответствующего лица открыт юридический, т. е. судебный, путь. При отсутствии иной подсудности обращаться следует в суд общей юрисдикции. Здесь, правда, вновь подтверждается упомянутое выше исключение, предусмотренное в ч. 2 ст. 10.

Гарантии прав и свобод содержатся в Основном законе также за пределами раздела об основных правах. Так, *никто не может быть изъят из юрисдикции своего законного судьи,* — гласит предложение первое ч. 1 ст. 101. В ст. 102 провозглашена *отмена смертной казни.* Согласно ст. 103, каждый имеет право быть *выслушанным судом,* наказание может последовать лишь за деяние, *наказуемость которого была установлена до его совершения,* никто на основе общих уголовных законов не *может наказываться многократно* за одно и то же деяние.

В ст. 104 особое внимание уделено *правовым гарантиям в случае лишения свободы.* Свобода лица может быть ограничена только на основании формального закона и только при соблюдении предписанных в нем форм. Лица под стражей не должны подвергаться моральным или физическим пыткам. О допустимости и продолжительности лишения свободы решает только судья, к которому надлежит обращаться немедленно в случае задержания, основанного на несудебном распоряжении. Полиция может задерживать лицо не дольше, чем до конца соответствующего дня. Лицо, задержанное по подозрению в совершении преступления, должно быть в тот же день доставлено к судье, который уведомляет это лицо об основаниях задержания, допрашивает его и дает ему возможность представить свои возражения. Судья должен незамедлительно отдать мотивированный письменный приказ об аресте или распорядиться об освобождении лица. О судейском распоряжении произвести арест или продлить его следует незамедлительно известить родственника задержанного или лицо, которому он доверяет. В условиях состояния обороны, согласно п. 2 ч. 2 ст. 115-в, федеральный закон может установить иные сроки на случай, если судья не сможет действовать в течение нормального времени, однако время содержания задержанного лица в полиции и доставления его в суд не должно превышать четырех дней.

§ 3. Конституционные основы общественного строя

1. Конституционное регулирование экономических, социальных и духовно-культурных отношений

В ч. 2 ст. 14 Основного закона воспроизведена ставшая классической формула Веймарской конституции: «Собственность обязывает. Ее использование должно одновременно служить всеобщему благу». Эта формула выражает *социальную функцию собственности, о* чем уже упоминалось в Общей части учебника (п. 2 § 2 гл. IV).

Брак и семья находятся под особой охраной государственного строя, — говорится в ст. 6 Основного закона. Государство, в частности, следит за тем, как родители заботятся о детях и воспитывают их.

В Общей части учебника (п. 9 § 5 гл. Ill) мы уже излагали ст. 7 Основного закона, регулирующую основные принципы организации *образования* в стране. Напомним, что ч. 1 этой статьи ставит все школьное дело под надзор государства. Согласно ч. 3, религиозное обучение включено в публичных школах (за исключением неконфессиональных школ) в число регулярных учебных предметов, и без ущерба для государственного надзора оно ведется в соответствии с принципами религиозных общин. Однако никакого учителя нельзя обязать вести преподавание религии против его воли.

Как следует из приведенных в предыдущем параграфе положений данной статьи, наряду с публичными допускаются частные школы, причем при определенных условиях частные школы могут действовать вместо публичных. Часть 5 допускает частные народные школы (т. е. начальные) только в случаях, когда управление образования признает в этом особый педагогический интерес, или по просьбе лиц, управомоченных на воспитание детей, когда они создаются как общинные, конфессиональные или мировоззренческие (т. е. атеистические) школы, а публичной школы такого рода в общине нет.

Согласно ч. 6, остается в силе запрещение подготовительных школ.

Продолжающая действовать ст. 137 Веймарской конституции устанавливает, что не существует никакой государственной *церкви.* Гарантируется свобода объединения в религиозные общины (Religionsgesellschaften), а объединение религиозных общин в пределах имперской территории не подлежит никаким ограничениям. В рамках законов, действующих для всех, каждая религиозная община самостоятельно устраивает свои дела и управляет ими. Она назначает на свои должности без участия государства или гражданской общины.

Религиозные общины приобретают правоспособность согласно общим предписаниям гражданского права. Они остаются *корпорациями публичного права,* если таковыми были доныне (т. е. до вступления Конституции в силу). Прочим религиозным общинам должны, по их ходатайствам, предоставляться равные права, если их устройство и число членов дают гарантию продолжительного существования. Если несколько подобных публично-правовых религиозных общин объединятся в союз, этот союз также станет публично-правовой корпорацией. Такие религиозные общины вправе в соответствии с положениями законодательства земель взимать налоги на основе гражданских налоговых списков.

К религиозным общинам приравниваются объединения, ставящие своей задачей совместное развитие какого-либо мировоззрения (например, атеистического).

В ч. 2 ст. 138 Веймарской конституции религиозным общинам и союзам гарантируются право собственности и другие права на заведения, фонды и прочее имущество, предназначенное для целей культа, обучения и благотворительности. Комментатор Основного закона Дитер Хессельбергер отмечает, что из данного положения Конституции следует признание службы в церкви публичной службой*. В этой связи уместно также отметить, что, согласно действующей ст. 139 Веймарской конституции, воскресенье и признанные государством праздники остаются охраняемыми законом как дни, предназначенные для отдыха от труда и для возвышения души.

* См.: *Hesselberger D.* Op. cit, S. 340.

И наконец, действующая ст. 141 Веймарской конституции предусмотрела, что в случае, если потребность в богослужении и попечении о душе возникает в армии, больницах, уголовно-исполнительных учреждениях или прочих публичных учреждениях, необходимо допускать религиозные общины к совершению религиозных обрядов, исключая при этом всякое принуждение.

2. Конституционные основы политической системы

Выше уже отмечалось, что в ч. 1 ст. 20 Основного закона Федеративная Республика Германия определена как демократическое и социальное федеративное г о с у д а р с т в о . В последующих двух частях этой статьи установлено, что вся государственная власть исходит от народа и осуществляется им на выборах и голосованиях, а также через особые органы законодательства, исполнительной власти и правосудия. Законодательство связано конституционным строем, а исполнительная власть и правосудие — законом и правом. В 1994 г. в Основной закон была добавлена ст. 20-а, согласно которой государство, неся ответственность также перед будущими поколениями, в рамках конституционного строя посредством законодательства и в соответствии с законом и правом посредством исполнительной власти и правосудия защищает естественные основы жизни.

Согласно ч. 4 и 5 ст. 33, осуществление полномочий, вытекающих из суверенных прав, есть постоянная задача, как правило, лиц, находящихся на публичной службе и состоящих в публично-правовом отношении службы и верности. Право публичной службы должно регулироваться с учетом традиционных принципов профессионального чиновничества. Если же лицо, исполняющее вверенную ему публичную должность, нарушит свою служебную обязанность по отношению к третьему лицу, то в принципе ответственность, по ст. 34, несет государство или корпорация, на чьей службе это лицо состоит. При наличии умысла или грубой небрежности возможно регрессное требование к нему о

возмещении вреда. В отношении претензий на возмещение вреда и регрессных требований не может исключаться обычный судебный порядок.

Организация государства в Германии рассматривается в последующих параграфах, а здесь мы еще остановимся на таком столпе государственности, которым являются Вооруженные силы и иные силовые формирования, тем более что Основной закон уделил им немалое внимание.

Согласно ст. 87-а, Федерация создает для своей обороны Вооруженные силы (Streitkrafte). Их численность и основные черты организации должны сообразовываться с бюджетом. Помимо обороны, Вооруженные силы могут быть использованы только в случаях, прямо указанных Основным законом. Во время состояний обороны и напряженности Вооруженные силы в той мере, в какой это необходимо для выполнения ими оборонительной функции, правомочны защищать гражданские объекты и регулировать движение транспорта. Кроме того, при наличии указанных состояний защита гражданских объектов может быть возложена на Вооруженные силы также в целях поддержки полицейских мер; при этом они сотрудничают с компетентными органами.

В интересах отражения опасности, грозящей свободному демократическому строю Федерации или земли, Федеральное правительство при недостаточности сил земли, полицейских сил и федеральной пограничной охраны может использовать Вооруженные силы для поддержки полиции и Федеральной пограничной охраны при защите гражданских объектов и при подавлении организованных и вооруженных боевым оружием повстанцев. Использование Вооруженных сил подлежит прекращению, если этого требуют Бундестаг или Бундесрат.

Управление Бундесвером (Bundeswehr — Федеральное войско) осуществляется, согласно ст. 87-6, федеральной администрацией, имеющей нижестоящие административные подразделения. В ее задачу входит комплектование личного состава и материально-техническое снабжение Вооруженных сил. С согласия Бундесрата федеральным законом на эту администрацию могут быть возложены задача обеспечения пострадавших и строительство. Бундесвер состоит из сухопутных войск (Heer), военно-воздушных сил (Luftwaffe) и военно-морского флота (Marine), а также территориальной обороны (Territoriale Verteidigung).

Из государственных символов Основной закон говорит только о флаге. Согласно ст. 22, флаг Федерации — черно-красно-золотой. Эти три полосы расположены горизонтально и имеют одинаковый размер. С начала прошлого века эти цвета символизировали свободу и единство Германии и были восприняты Веймарской республикой. Реакционные же силы придерживались черно-бело-красного сочетания, которое стало официальным для Германской империи в 1871 г.; гитлеровцы тоже использовали это сочетание, однако не в виде полос — их флаг был красным с белым кругом посередине, в котором помещалась черная свастика.

В ст. 21 Основной закон определил роль политических партий. Они содействуют формированию политической воли народа. Образование партий свободно, однако их внутреннее устройство должно отвечать демократическим принципам и они обязаны публично отчитываться о своем имуществе. Партии, которые по своим целям или по поведению своих сторонников стремятся нанести ущерб свободному демократическому строю либо устранить его или поставить под угрозу существование Федеративной Республики Германии, противоконституционны. Вопрос о противоконституционности рассматривает Федеральный конституционный суд, который принял в свое время решения о противоконституционности ряда экстремистских организаций, включая Коммунистическую партию Германии (вместо нее позднее была образована Германская коммунистическая партия).

Нетрудно заметить, что текст ст. 21 пронизан стремлением не допустить повторения исторической ситуации начала 30-х гг. когда Адольфу Гитлеру на деньги крупнейших объединений капитала удалось создать построенную на тоталитаристских принципах массовую партию, которая, придя к власти конституционным образом, ликвидировала в стране конституционный строй.

Федеративная Республика Германия одной из первых в мире, если не вообще первой, приняла специальный закон, урегулировавший правовой статус политических партий (Закон о политических партиях 1967 г., ныне действует с рядом изменений). Он определил политическую партию как *объединение граждан, которое постоянно или длительное время влияет на формирование политической воли в рамках Федерации или одной из земель и стремится участвовать в представительстве народа* в Бундестаге или ландтаге (парламенте земли), при условии, что серьезность ее намерений в достаточной мере подтверждается общим характером фактического отношения к делу, в частности, численностью и постоянством организаций, числом членов и активной общественной деятельностью. Членами партии могут быть только физические лица, а следовательно,

коллективное членство не допускается. Объединение утрачивает статус партии, если в течение шести лет не выдвигает кандидатов в Бундестаг или ландтаг. Не признается этот статус за политическими объединениями, у которых большинство членов или членов правлений — иностранцы либо местопребывание или руководящие органы находятся за пределами страны. Партия и (если устав не запрещает) высшие органы ее территориальных организаций могут выступать от собственного имени в качестве истца и ответчика,

Отношение публичной власти к партиям при передаче им общественных ценностей должно быть равным, однако размеры передаваемых средств могут устанавливаться в пропорции к значению партии, определяемому результатами последних выборов. Во всяком случае размер средств, передаваемых партии с представительством в Бундестаге, не может быть меньше половины средств, предоставляемых любой другой партии. В связи с выборами средства передаются только партиям, выдвинувшим своих кандидатов.

Закон обязывает партии иметь свои уставы и программы, причем устанавливает 12 реквизитов для устава. Предусмотрены также обязательные требования к организационной структуре партий, включая гарантии для их членов и территориальных организаций. Например, партии обязаны проводить свои съезды с перевыборами правлений не реже, чем через два года, создавать партийный арбитраж для рассмотрения конфликтов правлений с территориальными организациями, избирать членов правлений и представителей, а также кандидатов в депутаты тайным голосованием и т.д.

Ежегодно подлежат опубликованию финансовые отчеты партий, отражающие также состояние их имущества.

Закон определил порядок ликвидации партии, признанной противоконституционной, и запретил создавать заменяющие ее организации. Решение о том, является ли таковой партия, существовавшая уже ранее или имеющая представительство в Бундестаге либо ландтаге, принимается Федеральным конституционным судом.

Германия характеризуется существованием системы хорошо организованных политических партий.

Пожалуй, наиболее влиятельную политическую партию представляет собой созданный в 1945 г. *Христианско-демократический союз* (ХДС), в котором представлены как католики, так и протестанты-лютеране (евангелисты). В Баварии его место в политическом спектре занимает *Христиаиско-социальный союз* (ХСС), который на федеральных выборах выступает в блоке с ХДС. Эти партии контролируют христианские объединения работников наемного труда, женщин, молодежи, связаны с крупнейшими объединениями капитала. Идеология и политика их имеет консервативно-либеральную и в известной мере социальную направленность.

Основной соперник ХДС/ХСС — существующая с 1869 г. *Социал-демократическая партия Германии* (СДПГ), основную часть электората которой составляют наемные работники и мелкие предприниматели. Она весьма влиятельна в профсоюзах. В политике упор делает на социальных проблемах.

На правом фланге политического спектра находится менее влиятельная партия либерального направления — *Свободная демократическая* (СвДП), пользующаяся поддержкой некоторых групп крупного капитала и средних слоев. Политическое положение ее характеризуется тем, что в условиях, когда сильнейшие партии — ХДС/ХСС и СДПГ — не получают в Бундестаге абсолютного большинства мест, именно от поддержки СвДП зависит, которая из них возглавит Федеральное правительство. На практике она поддерживала то ту, то другую, но все же чаще ХДС/ХСС.

Наличие таких трех наиболее влиятельных политических сил дало основание для политологической характеристики германской партийной системы как «двух-с-половиной». Истории, правда известен случай создания «большой коалиции» — ХДС/ХСС и СДПГ, когда СвДП оказалась за бортом, однако период этот оказался кратковременным: два медведя в одной берлоге не могут, как известно, уживаться долго.

Присоединение к ФРГ восточных земель повлекло появление на арене большой политики еще одной левой партии. Это Партия *демократического социализма.* (ПДС), преемница СЕПГ — бывшей партии коммунистов ГДР, которая сохранила определенное влияние на прежней территории своего господства, позволяющее выступать и на федеральном уровне. ПДС пытается играть на поле СДПГ, стремясь отвоевать часть электората последней. Заметной роли, впрочем, ПДС добиться не удается. Что же касается упомянутой выше *Германской коммунистической партии,* то она никогда влиянием не обладала, и, видимо, поэтому ПДС не стала с ней объединяться.

Среди демократических политических сил можно отметить еще партию *«зеленых»,* которые

первоначально существовали как движение и приобрели определенный вес благодаря своим выступлениям в защиту окружающей среды. При воссоединении Германии к ним присоединились экологисты из восточной части страны. Движение, преобразованное в партию, получило название Союз '90/Зеленые.

Необходимо отметить также некоторые радикальные и экстремистские организации, которые у нас обычно относили к правой части политического спектра, но достаточных оснований для этого не видно. Это организации националистического характера. Одно время имела определенный успех *Национал-демократическая партия,* но сейчас, похоже, ее заместила партия *Республиканцы,* которая возникла в 1983 г. в Баварии и активно выступает, в частности, против иммигрантов, будучи склонна временами прибегать к насилию.

Вообще в выборах в Бундестаг 1994 г. участвовали 32 политических объединения, из которых представительство получили лишь шесть: ХДС (33 % голосов, 232 мандата), СДПГ (37,6 % голосов, 248 мандатов), СвДП (7,7 % голосов, 47 мандатов), ХСС (9,2 % голосов, 50 мандатов), Союз '90/Зеленые (7,8 % голосов, 49 мандатов) и ПДС (0,9 % голосов, 30 мандатов). Здесь приведены данные о так называемых вторых голосах, в соответствии с числом которых мандаты распределялись по пропорциональной системе.

С 1958 г. действует специфическое политизированное общественное объединение — Союз *изгнанных* (около 2,5 млн. членов), .который объединяет немцев, выселенных после Второй мировой войны с территорий, отошедших от Германии к другим странам, а также с территорий некоторых сопредельных стран. Союз неоднократно выступал с реваншистскими притязаниями.

В стране насчитываются около 700 союзов и иных объединений молодежи, среди которых наиболее влиятельны *Объединение политической молодежи* и *Германское федеральное молодежное объединение.* Некоторые молодежные союзы примыкают к политическим партиям: *Юнге унион* (Молодой союз) — к ХДС, *Молодые социалисты* — к СДПГ, *Молодые либералы — к* СвДП.

Профсоюзы в Германии приобрели влияние с 60-х годов прошлого века. Ныне созданное в 1949 г. *Объединение немецких профсоюзов* охватывает 16 отраслевых профсоюзов, насчитывающих в совокупности 12 — 14 млн. членов, и оказывает поддержку СДПГ.

Союзы предпринимателей и работодателей весьма многочисленны и строятся по территориальному и отраслевому признаку. Среди них надо отметить Федеральный союз германской промышленности, Федеральное объединение германских работодателей, Германский съезд промышленности и торговли, Германское крестьянское объединение, Федеральное объединение свободных профессий. Политическое влияние их значительно, хотя открыто обычно не проявляется.

Церковь в Германии как самостоятельная политическая сила не выступает. Из примерно 58 млн. верующих несколько более Половины — протестанты, а остальные в основном католики.

Из средств массовой информации наиболее влиятельна телерадиовещательная корпорация «Немецкая волна», а из ежедневных газет — «Бильд» («Картина»). Весьма читаемы еженедельники «Штерн» («Звезда»), «Шпигель» («Зеркало»).

§ 4. Выборы и референдум

1. Избирательные права

В общем виде они Основным законом не определяются. Однако в нем установлены принципы субъективного избирательного права применительно к выборам в Бундестаг, а конституции земель содержат примерно те же принципы, относящиеся к выборам органов власти земель и местного самоуправления. Конкретизируются эти принципы текущим законодательством.

Согласно ч. 1 (предложению первому) ст. 38 Основного закона депутаты Бундестага избираются посредством *всеобщих, непосредственных, свободных, равных и тайных выборов.* Часть 2 устанавливает, что избирателем является тот, кто достиг 18 лет, а избираться может тот, кто достиг возраста, с которым наступает совершеннолетие. Остальное регулируется федеральным законом. Совершеннолетие наступает по достижении 18 лет, а до 1970 г. совершеннолетними считались лица не моложе 21 года. Хотя прямо в Основном законе этого не сказано, не будет ошибкой предположить, что субъектами избирательных прав считались только немцы в изложенном выше смысле.

Так, согласно Федеральному избирательному закону 1975 г., который действует ныне в редакции 1993 г. с изменениями 1994 г., *избирателями* являются все немцы в смысле ч. 1 ст. 116 Основного,

закона, которые на день выборов достигли 18 лет, не менее трех месяцев имеют жилище в ФРГ или иным образом обычно пребывают в стране и не лишены законом избирательного права. Закон считает лишенными избирательного права тех, в отношении кого это постановлено судебным приговором, тех, кто находится под постоянной опекой, и тех, кто в соответствии с Уголовным кодексом помещен в психиатрическую больницу.

Избирателями являются также те немцы, которые в качестве чиновников, солдат, служащих и рабочих публичной службы по приказу своих начальников находятся за пределами ФРГ, и члены их семей, равно как те, кто проживает на территориях прочих государств — членов Совета Европы, если они после 23 мая 1949 г. (вспомните, что это за дата) до выезда непрерывно в течение трех месяцев имели в ФРГ жилище или иным образом обычно там пребывали. К последней группе приравниваются выполнившие это условие немцы, проживающие в иных местах за границей, если после их выезда прошло не более 10 лет. То же относится к морякам, плавающим на судах под чужим флагом, и членам их семей. Если указанные выше лица возвращаются в ФРГ, то трехмесячный *ценз оседлости* на них не распространяется. Территория бывшей ГДР приравнивается при этом к территории ФРГ.

Согласно ч. 1 ст. 137, *пассивное избирательное право* чиновников, служащих публичной службы, профессиональных солдат, солдат по временному контракту (freiwillige Soldaten auf Zeit) и судей в Федерации, землях и общинах может быть законом ограничено.

В 1992 г. ч. 1 ст. 28 Основного закона была дополнена положением о том, что на выборах в уездах и общинах в соответствии с правом Европейского сообщества лица, обладающие гражданством государства — члена Европейского сообщества, могут избирать и избираться.

Кандидатам, баллотирующимся на выборах в Бундестаг, ст. 48 разрешает претендовать на отпуск, необходимый для подготовки к выборам. Запрещается препятствовать в получении и осуществлении депутатского мандата. Не допускается ни расторжение договора, ни увольнение на этом основании.

Согласно избирательному законодательству, голосование в принципе осуществляется *лично* избирателем. К голосованию допускаются лица, внесенные в список избирателей или имеющие удостоверение на право голосования. Избиратели, которые в день голосования будут отсутствовать по месту, где они занесены в список избирателей, могут заранее получить удостоверение на право голосования, избирательные бюллетени и избирательные конверты и проголосовать *по почте.* Производится голосование посредством бюллетеней или машин.

В землях избирательные права могут отличаться некоторыми особенностями. Так, согласно ч. 1, 3, 7 ст. 26 Конституции земли Баден-Вюртемберг от 11 ноября 1953 г., избирать и избираться может каждый немец, который проживает или обычно пребывает на территории земли и на день голосования достиг 18 лет. Впрочем, получение права голоса может быть обусловлено цензом оседлости, а при наличии у избирателя нескольких жилищ основное должно находиться на территории земли. При этом установлено, что осуществление избирательного права и права голоса есть *гражданский долг.* Баллотироваться в ландтаг (парламент земли) может любой избиратель, однако допустимо установление ценза оседлости и ценза гражданства; кандидаты имеют право на отпуск для подготовки к выборам (ч. 2 ст. 28, ч. 1 ст. 29).

2. Система выборов Бундестага

Она урегулирована упомянутым федеральным законом и Федеральным положением о выборах, которое было издано одновременно с законом и ныне действует в редакции 1994 г. Эта система — *смешанная:* половина Депутатов избирается в *одномандатных избирательных округах по мажоритарной системе относительного большинства,* а другая половина — в *многомандатных избирательных округах*, которыми являются земли, по *пропорциональной системе.* Соответственно каждый избиратель получает два избирательных бюллетеня, в одном из которых указаны кандидаты, баллотирующиеся в одномандатном округе (первый голос), а в другом — списки кандидатов, баллотирующиеся в соответствующей земле (второй голос).

Руководство процессом выборов осуществляют Федеральный, земельные и окружные (избирательных округов) *руководители выборов* и Федеральный, земельные и окружные *избирательные комитеты,* а также *избирательные начальники* и *избирательные правления* на избирательных участках. Особые избирательные начальники и избирательные правления учреждаются для подсчета голосов, поданных по почте. Федеральный руководитель выборов и его заместитель назначаются федеральным министерством внутренних дел, прочие единоличные руководители и их заместители — земельными

правительствами или определенными ими органами. Они, в свою очередь, назначают в состав комиссий и правлений избирателей в качестве *заседателей* (Bei-sitzer), причем в избирательных участках это должно делаться с учетом действующих там партий.

Дата выборов в Бундестаг назначается Федеральным президентом на воскресенье или установленный законом праздничный день. *Списки избирателей,* которые ведутся общинными властями, выставляются для обозрения с 20-го до 16-го дня до выборов.

Требования, предъявляемые законом к одномандатным избирательным округам, изложены в Общей части учебника (п. 3 § 3 гл. VII). Для выдвижения кандидатов требуется не менее 200 подписей избирателей данного избирательного округа, однако партии, которые после последних выборов непрерывно имеют в Бундестаге или ландтаге не менее пяти выдвинутых ими депутатов, могут выдвигать кандидата как таковые. *Партии национальных меньшинств* могут сами выдвигать кандидатов без каких-либо условий. В случае равного числа голосов, полученных в этих округах двумя или более кандидатами, судьбу депутатского мандата решает жребий.

В изложенном выше порядке выдвигаются и земельные списки кандидатов. Право их выдвижения предоставлено только партиям. Партии, не отвечающее вышеуказанному условию, могут не позднее 90 дней до дня выборов ходатайствовать о признании за ними их качества, прилагая к ходатайству тексты своего устава и программы, а также доказательства формирования правления в соответствии с уставом. Отказ в признании может обжаловаться в Федеральный избирательный комитет, который может подтвердить отказ 2/3 своего состава. В законе прописана процедура определения кандидатов партиями, причем требуется, чтобы *очередность кандидатов* в списке определялась на соответствующем собрании тайным голосованием. Допускается *блокирование списков,* причем выход из блока разрешается не позднее 34 дней до дня выборов. В бюллетене списки указываются в порядке, определяемом числом голосов, полученных партиями на прошлых выборах, а для новых партий применяется алфавитный порядок.

Для распределения депутатских мандатов между земельными списками кандидатов подсчитываются вторые голоса, поданные в земле. При этом не учитываются вторые голоса избирателей, отдавших свои первые голоса за победившего в одномандатном избирательном округе кандидата, который был выдвинут группой избирателей или партией, чей список кандидатов не был допущен избирательным комитетом. Дальнейшая процедура заключается в следующем *(метод Хэра — Нимайера*).*

* Напомним, что Хэр был британским барристером. Разработанный им метод усовершенствован немецким математиком Нимайером (Niemeyer) и воспринят законодателем взамен применявшегося ранее метода бельгийского математика Д'Ондта, который давал преимущество сильнейшей партии.

Из общего числа депутатских мандатов вычитается число вышеупомянутых победивших в одномандатных избирательных округах кандидатов, а также победивших там кандидатов, предложенных партиями, которые не преодолели *заградительного пункта.* Далее общее число оставшихся мандатов умножается на число вторых голосов, полученное земельным списком, и делится на общее число вторых голосов, полученных на территории страны всеми списками, преодолевшими заградительный пункт. Каждый список получает столько мандатов, сколько на него пришлось целых чисел. Оставшиеся мандаты распределяются по принципу *наибольшего остатка,* а при равенстве остатков — по жребию.

Если земельный список, которому досталось более половины вторых голосов, поданных за все преодолевшие заградительный пункт земельные списки, получает не более половины распределяемых мандатов, то до распределения по остаткам этому списку передается еще один мандат. Из числа мандатов, предназначенных земельным спискам партии, исключаются мандаты, полученные ею в одномандатных избирательных округах. Остальные мандаты передаются ее кандидатам в порядке установленной очередности в списке, из которого исключаются кандидаты, уже победившие в одномандатных округах. Если на список пришлось больше мандатов, чем в нем содержится кандидатов, излишние мандаты никому не передаются.

Мандаты, полученные в одномандатных округах, остаются за партией и в том случае, если общее их число превышает то, которое должно принадлежать партии, исходя из пропорционального распределения; в этом случае соответственно увеличивается общее число депутатов Бундестага (Ueberhangsmandate).

Упомянутый заградительный пункт составляет 5 % голосов по всей стране. Земельные списки кандидатов партий, не собравших этого минимума, исключаются из распределения, если

соответствующие партии не получили хотя бы трех мандатов в одномандатных округах. Под заградительный пункт не подпадают партии национальных меньшинств.

Государство финансирует деятельность партий, предусмотренную Основным законом, т.е. прежде всего участие в выборах, с учетом поддержки избирателей на выборах в Европейский парламент, Бундестаг и ландтаги земель, суммы собираемых партией членских взносов и размера получаемых ею пожертвований. Законом о партиях установлены:

верхний предел общей суммы средств, выделяемых партиям;

выплачиваемая им сумма за каждый голос, полученный соответствующим партийным списком кандидатов или кандидатами партии в земле, где ее партийный список не допущен;

сумма, выплачиваемая партии пропорционально сумме собранных ею членских взносов или полученных пожертвований.

По просьбе партии она может до 75 % положенной ей суммы государственного финансирования получить авансом в предшествующем выборам году в три приема по распоряжению президента Бундестага.

3. Система выборов представительных органов земель и органов местного самоуправления

Регулирование выборов в землях и единицах местного самоуправления подчас заметно разнится. Приведем лишь отдельные основополагающие нормы избирательного права отдельных земель, что позволит составить хотя бы фрагментарное представление о проблеме, ибо для целостного анализа пока что у нас нет необходимого нормативного и литературного материала.

Согласно ч. 4 и 6 ст. 26 упомянутой Конституции Баден-Вюртемберга, предусмотренные ею народные выборы являются *всеобщими, свободными, равными, непосредственными и тайными* и должны проводиться только по воскресеньям. В соответствии с ч. 1 и 3 ст. 28 на выборах в ландтаг (парламент земли) должна применяться *смешанная мажоритарно-пропорциональная система,* а *заградительный пункт* не может превышать 5 *%* действительных голосов, поданных на территории земли. В общинах, согласно ч. 2 ст. 72, если выдвинуто более одного списка кандидатов, выборы должны проводиться по *пропорциональной системе.*

Подобные же нормы содержатся в конституциях ряда других земель, например Свободного государства Саксонии от 27 мая 1992 г., Гессена от 1 декабря 1946 г.

4. Выборы в Европейский парламент

Германия имеет в Европейском парламенте 99 мест. Согласно Закону о выборах в Европейский парламент от Федеративной Республики Германии 1978 г. в редакции 1994 г., *активное избирательное право* принадлежит всем германским избирателям, а также избирателям из других стран — членов Европейского союза, находящимся в Германии. Выходцы из этих стран, не обладающие на родине избирательным правом, не могут голосовать и в Германии. *Избираться* могут германские граждане, обладающие активным избирательным правом и *состоящие в гражданстве не менее двух лет,* а также граждане других стран — членов Европейского союза, обладающие на родине пассивным избирательным правом.

Депутаты Европейского парламента избираются по *пропорциональной системе* по многомандатным избирательным округам.

5. Референдум

В Основном законе федеральный референдум упоминается только в связи с переформированием структуры Федерации в ст. 29, где предусмотрены две формы референдума — *консультативная* (Volksbefragung — народный опрос) и *постановляющая* (Volksentscheid — народное решение). Возможен *петиционный референдум.* Конституционные нормы изложены в Общей части учебника (п. 5 § 1 гл. XI).

В Законе о процедуре референдума, народной инициативы и народного опроса, проводимых в соответствии со ст. 29 Основного закона, 1979 г. указано, что предметом референдума является закон о новом территориальном делении и что день голосования устанавливается министром внутренних дел, а проводится оно во многом по нормам федерального избирательного закона, регулирующего выборы в

Бундестаг.

Процедура *народной инициативы* может быть осуществлена по ходатайству о ее разрешении, подписанному лично не менее чем 1 % избирателей, участвовавших в последних выборах в Бундестаг и проживающих на территории, о судьбе которой предстоит принять решение. Предметом народной инициативы является акт о приобретении территорией принадлежности к какой-то одной земле. Участвовать в народной инициативе могут лишь лица, имеющие право избирать в Бундестаг и не менее трех месяцев владеющие жилищем на данной территории. Регистрация таких лиц осуществляется специальным органом в течение двух недель в добровольном порядке.

Предметом *народного опроса* является принятый закон об изменении принадлежности территории к той или иной земле. Вопрос следует формулировать так, чтобы на него избиратель мог однозначно ответить, желает он изменения принадлежности территории или сохранения прежней.

Согласно ст. 26 Конституции земли Баден-Вюртемберг, народные голосования должны быть *всеобщими, свободными, равными, непосредственными и тайными,* участие в них является *гражданским долгом* и волеизъявление избирателя заключается только в словах «да» или «нет».

Конституция Свободного государства Саксонии предусматривает в ст. 72, что если ландтаг в течение шести месяцев не согласится с законно заявленной народной инициативой, ее авторы могут обратиться с *петицией о референдуме* (Volksbegeh-ren) и в случае поддержки ее в течение шести месяцев не менее чем 450 тыс. и не более чем 15 % избирателей в последующие три — шесть месяцев ландтаг должен провести референдум (Volksentscheid), на который может вынести и свой контрпроект. С согласия инициаторов срок проведения референдума может быть увеличен или сокращен. Избиратель на референдуме должен ответить «да» или «нет», и для решения необходимо большинство поданных действительных голосов.

§ 5. Федеральные государственные органы

1. Бундестаг и Бундесрат

Исходя из буквы Основного закона и согласно теоретическим концепциям, на которые он опирается, *парламентом страны считается однопалатный Бундестаг* (буквально: Федеральный съезд). Что же касается другого коллегиального органа — *Бундесрата* (буквально: Федеральный совет), то его действующая редакция ст. 50 Основного закона характеризует как *орган, через который земли участвуют в законодательстве и администрации Федерации и в делах Европейского союза.* Ни в Основном законе, ни в научных разработках немецких авторов Бундесрат не рассматривается как вторая или верхняя палата германского парламента, хотя на самом деле он именно эту роль играет, что уже отмечалось в Общей части учебника (п. 2 § 1 гл. VIII). Поэтому мы и рассматриваем здесь оба органа.

К о м п е т е н ц и я . Функции *Бундестага* традиционны для современных парламентов и обеспечиваются конституционными полномочиями. Он осуществляет законодательную деятельность (разд. VII Основного закона), это его главная функция. Он также полностью или частично формирует некоторые государственные органы. В частности, Бундестаг избирает Федерального канцлера (ст. 63 Основного закона), Уполномоченного по обороне (ст. 45-6), посредством своего комитета выборщиков избирает половину состава Федерального конституционного суда (ст. 94), участвует в выборах федеральных судей (ч. 2 ст. 96). И наконец, он контролирует деятельность Федерального правительства посредством депутатских запросов, создания следственных комитетов (ст. 44), принимая бюджет государства (ст. 110), а в качестве санкции может применить вотум недоверия (ст. 67).

Полномочия *Бундесрата* менее широки. Согласно положениям разд. VII, его согласие требуется для принятия лишь определенной части законов, а его возражения против остальных законов могут быть преодолены Бундестагом. Предусмотрена, правда, ситуация, когда Бундесрат в союзе с Федеральным правительством может принять федеральный закон вопреки Бундестагу, но это не надолго. Бундесрат имеет право на информацию о состоянии правительственных дел и может высказывать свою позицию (ст. 53).

В определенных случаях согласие Бундесрата требуется и на определенные правовые постановления, а также на общие административные предписания Федерального правительства, равно как и на федеральное принуждение в отношении земель, не выполняющих своих конституционных обязанностей. Он участвует в федеральном надзоре за исполнительной деятельностью земель и

осуществляет контроль за применением полицейских сил в случае угрозы существованию или свободному демократическому строю Федерации (см. ниже, п. 1 § 6).

Бундесрат избирает половину состава Федерального конституционного суда.

Обе законодательные палаты участвуют в *заключении международных договоров.* Согласно ч. 2 ст. 59, договоры, регулирующие политические отношения Федерации или относящиеся к предметам федерального законодательства, нуждаются в согласии или участии в их заключении законодательных корпораций, что осуществляется в форме федерального закона. Что же касается административных соглашений, то в их отношении соответственно действуют предписания о федеральной администрации, а это означает возможное участие Бундесрата в заключении таких соглашений.

Согласно ч. 2 — 7 ст. 23 Основного закона, Бундестаг и земли через Бундесрат *участвуют в делах Европейского союза.* Федеральное правительство обязано возможно раньше и в широком объеме давать палатам необходимую информацию. Бундестаг, в частности, должен иметь возможность высказывать свою позицию до того, как Федеральное правительство примет участие в создании нормативных актов Европейского союза. Эта позиция принимается Федеральным правительством во внимание в ходе переговоров. Если в соответствующих внутригосударственных мероприятиях, возможно, потребуется участие Бундесрата или вопрос внутри страны относится к компетенции земель, Бундесрат обязательно принимает участие в формировании воли Федерации на переговорах и при принятии соответствующего европейского акта. Если же в сфере исключительной компетенции Федерации затрагиваются интересы земель или в остальном Федерации принадлежит право на законодательство, Федеральное правительство при своих действиях в органах Европейского союза учитывает позицию Бундесрата.

В случаях, когда основным содержанием разрабатываемого европейского акта затрагиваются законодательные полномочия земель, учреждение их властей или их административное производство, при формировании воли Федерации мнение Бундесрата имеет решающее значение при соблюдении общегосударственной ответственности Федерации. По вопросам, решение которых может привести к увеличению расходов Федерации или уменьшению ее доходов, требуется согласие Федерального правительства. В случаях, когда затрагиваются законодательные полномочия земель, за соблюдением прав, принадлежащих Германии как члену Европейского союза, должен от Федерации следить представитель земель, назначенный Бундесратом. Обеспечение соблюдения этих прав осуществляется при участии Федерального правительства и по согласованию с ним и с учетом опять-таки общегосударственной ответственности Федерации. Подробности регулируются законом, принимаемым с согласия Бундесрата.

Важным полномочием законодательных корпораций является принятие *федерального бюджета.* В ст. 110 предписывается обеспечивать в федеральном бюджете сбалансированность доходов и расходов, т. е. принятие дефицитного бюджета запрещается. Бюджет принимается законом на один год или несколько лет (в последнем случае с разбивкой по годам). В закон о бюджете нельзя включать нормы с неопределенным сроком действия.

Если до начала финансового года бюджет не принят, Федеральное правительство может производить необходимые расходы на содержание установленных законом учреждений и проведение установленных законом мер, на выполнение юридически обоснованных обязательств Федерации, на продолжение мер, профинансированных предыдущим бюджетом, и в случае необходимости прибегать к кредитам.

Сверхбюджетные и внебюджетные расходы производятся с согласия министра финансов только в случае непредвиденной и настоятельной потребности (ст. 112). Финансовые обязательства (кредиты, поручительства и т. п.) могут быть возложены на государство только законом, причем поступления от кредитов, как правило, не могут превышать бюджетных ассигнований на инвестиции (ст. 115).

Обе палаты утверждают представляемый министром финансов *отчет Федерального правительства об исполнении бюджета* и об имуществе и долгах, переходящих на следующий финансовый год.

В соответствии с ч. 1 ст. 115-а Бундестаг с согласия Бундесрата по инициативе Федерального правительства констатирует в необходимых случаях, что федеральная территория подверглась вооруженному нападению или что такое нападение непосредственно угрожает (состояние обороны). Эта констатация требует в Бундестаге 2/3 голосов или по крайней мере голосов абсолютного большинства депутатов. Если же обе законодательные палаты и Совместный комитет не в состоянии действовать, констатация считается сделанной и провозглашенной в момент начала нападения, который объявляется Федеральным президентом, как только обстоятельства позволят (ч. 4 ст. 115-а).

Законы и изданные на их основе правовые постановления, принятые в период состояния обороны, имеют преимущество перед правом, возникшим до этого периода. Срок действия законов,

отклоняющихся от конституционного регулирования применительно к совместным задачам Федерации и земель, а также к финансам, ограничен концом второго финансового года после состояния обороны. Они могут быть изменены и раньше федеральным законом, принятым с согласия Бундесрата и направленным на возвращение к конституционным положениям (ч. 1 и 3 ст. 115-к).

Бундестаг с согласия Бундесрата может в любое время объявить оконченным провозглашенное Федеральным президентом состояние обороны, причем Бундесрат может этого потребовать; это нужно сделать немедленно по отпадении предпосылок к объявлению состояния обороны. Мир заключается путем принятия федерального закона (ч. 2 и 3 ст. 115-л).

Формирование. Первое предложение ч. 1 ст. 38 Основного закона устанавливает, как уже отмечалось, что депутаты Бундестага избираются всеобщими, непосредственными, свободными, равными и тайными выборами. Согласно Федеральному избирательному закону, Бундестаг состоит из 656 депутатов. В настоящее время в Бундестаге 662 депутата: сказалось упомянутое выше, в п. 2 § 4, правило о сохранении за партией всех мандатов, полученных в одномандатных избирательных округах. Он сам проверяет действительность выборов и решает вопрос об утрате депутатами членства в нем. Правда, это решение можно обжаловать в Федеральный конституционный суд (ст. 41 Основного закона).

Избирается Бундестаг, согласно ч. 1 ст. 39, на *четыре года.* Срок его полномочий прекращается в день, когда собрался новый Бундестаг. Выборы должны проводиться не ранее 45 и не позднее 47 месяцев после начала легислатуры. В случае роспуска Бундестага они проводятся в течение 60 дней.

В случае состояния обороны, в соответствии с ч. 1 и 3 ст. 115-3, выборы не проводятся. Полномочия Бундестага продлеваются на весь период этого состояния и еще на шесть месяцев. В период состояния обороны запрещается роспуск Бундестага.

Бундесрат же, как определяет ст. 51, состоит из *назначаемых и отзываемых землями членов их правительств.* Членов Бундесрата могут замещать другие члены соответствующих правительств. Каждая земля имеет в Бундесрате не менее трех голосов. При численности населения свыше 2 млн. жителей земля получает четыре голоса. Численность населения, превышающая 6 млн., дает земле пять голосов, а превышающая 7 млн. — шесть голосов. Земля может направить в Бундесрат столько членов, сколько имеет голосов. В настоящее время в Бундесрате 68 голосов.

Организация Бундестага. Бундестаг избирает своего *президента,* его *заместителей* и *секретарей* (Schriftführer) и принимает *регламент.* Действующий Регламент Бундестага 1952 г. в редакции 1980 г. с последующими изменениями (последние внесены в 1995 г.) подробно регулирует как организацию, так и процедуру Бундестага и его органов. При формировании руководства Бундестага учитывается представительство партийных фракций: так, президент Рита Зюсмут принадлежит к фракции ХДС/ХСС, а ее заместители — к фракциям СвДП, ХДС/ХСС, СДПГ, Союз '90/Зеленые. Согласно Регламенту, президент и его заместители образуют *президиум* палаты.

Помощь президенту оказывает совет *старейшин,* который подготавливает решения о распределении должностей председателей комитетов и их заместителей и составлении плана работы палаты. Совет старейшин состоит из президента, который его возглавляет, заместителей президента и 24 депутатов, выдвинутых фракциями с учетом их численности (ныне 10 от ХДС/ХСС, девять от СДПГ, по два от Союза '90/Зеленых и СвДП, один от ПДС). В заседаниях участвует представитель Федерального правительства — министр по особым задачам.

Президент распоряжается зданием Бундестага и осуществляет в нем полицейскую власть. Без его разрешения в помещениях Бундестага не могут проводиться ни обыски, ни выемки (ст. 40).

В соответствии с Регламентом Бундестаг образует *комитеты.* Здесь также обеспечивается представительство фракций. Согласно Основному закону, некоторые комитеты он обязан создать, а другие создаются им факультативно.

Так, ст. 44 устанавливает, что Бундестаг имеет право, а по требованию 1/4 своих членов обязан, создать *следственный комитет,* который в публичном разбирательстве собирает требуемые доказательства. Публичность, правда, может быть исключена. К сбору доказательств по смыслу применяются предписания об уголовном процессе, однако тайна переписки, почтовой и телесвязи подлежит безусловному соблюдению. Суды и административные власти обязаны оказывать следственному комитету правовую и служебную помощь. Решения следственных комитетов не подлежат судебному истолкованию; при оценке и квалификации обстоятельств дела, лежащих в основе парламентского расследования, суды свободны.

Статья 45 обязывает Бундестаг создать *комитет по делам Европейского союза.* Он может

уполномочить этот комитет осуществлять права Бундестага в отношении Федерального правительства, предусмотренные ст. 23.

Согласно ст. 45-а, Бундестаг создает *комитет по обороне* и *комитет по иностранным делам.* Комитет по обороне имеет также права следственного комитета и по требованию 1/4 своих членов обязан начать расследование по определенному делу. Требование публичности расследований на этот комитет не распространяется.

Бундестаг обязан создать *комитет по петициям* для рассмотрения просьб и жалоб, направляемых в Бундестаг в соответствии со ст. 17, гарантирующей соответствующее основное право (ст. 45-в). Полномочия комитета в отношении проверки жалоб устанавливаются особым федеральным законом. Это Закон о полномочиях комитета по петициям Германского бундестага 1975 г., согласно которому комитет по возможности ежемесячно представляет Бундестагу доклад о рассмотренных петициях со своими рекомендациями. Кроме того, Регламент Бундестага обязывает комитет ежегодно отчитываться о своей деятельности. Комитет не является органом власти и не обладает инспекционными и надзорными правами, но вправе истребовать документы, справки и получать доступ в учреждения, заслушивать петиционеров, свидетелей и экспертов. Как отмечает немецкий профессор Петер Бадура, комитет практически играет роль омбудсмана*. За время созыва в комитет поступает от 20 до 50 тыс. обращений**.

* См.: *Badura P.* Op. cit, s. 86.

** См.: *Pieroth B., Schlink B.* Grundrechte. Staatsrecht II. 8., überarb. Aufl. Heidelberg: C.F. Müller Juristischer Verlag, 1992, s. 260.

Кроме того, Бундестаг образует еще 18 постоянных комитетов:

по проверке выборов, иммунитету и регламенту; по внутренним делам; по спорту; правовой; финансовый; бюджетный; по экономике; по питанию, сельскому хозяйству и лесам; по делам семьи, престарелых, женщин и молодежи; по здоровью; по транспорту; по окружающей среде, природным богатствам и безопасности реакторов; по делам почты и телекоммуникаций; по развитию региональной инфраструктуры (Raumordnung), строительному делу и градостроительству; по образованию, науке, исследованиям, технологии и оценке последствий применения техники; по экономическому сотрудничеству; по загранпоездкам и туризму.

Обратимся теперь к *статусу депутатов* Бундестага. Согласно второму предложению ч. 1 ст. 38, они суть представители всего народа, не связаны поручениями и указаниями и подчиняются только своей совести. Это значит, что мандат депутата — юридически свободный. Мы говорим «юридически», потому что на деле депутат может подвергнуться *фракционному принуждению* своей партии.

В ст. 46 запрещается преследовать депутата в судебном, либо в дисциплинарном порядке или привлекать его к ответственности вне Бундестага когда бы то ни было за его голосование или высказывание в Бундестаге или его комитете. За наказуемое деяние депутат может быть привлечен к ответственности или арестован только с согласия Бундестага, кроме случаев, когда он был задержан при совершении деяния или в течение следующего дня. Согласие Бундестага требуется также для любого иного ограничения личной свободы депутата или для возбуждения против него производства в соответствии со ст. 18 по обвинению в злоупотреблении основными правами в целях борьбы против свободного демократического строя. По требованию Бундестага должны приостанавливаться любое уголовное производство, любое производство по ст. 18, любой арест и любое иное ограничение личной свободы депутата. Статья 47 управомочивает депутата отказываться от дачи показаний о лицах, которые доверили ему как депутату сведения о фактах или которым он как депутат доверил такие сведения, а также о самих этих фактах. В этих пределах не допускается изъятие документов.

Согласно ч. 3 ст. 48, депутаты имеют право на вознаграждение, обеспечивающее их независимость. Они могут бесплатно пользоваться всеми государственными транспортными средствами.

В 1977 г. был принят Закон о правовых отношениях членов Германского бундестага (Закон о депутатах), который действует ныне с рядом позднейших изменений.

Среди установленных этим законом гарантий для депутатов следует прежде всего отметить защиту от увольнения — начиная с момента выдвижения кандидатуры и до истечения одного года после окончания мандата. В течение двух месяцев до дня голосования кандидат в целях подготовки к выборам может воспользоваться неоплачиваемым отпуском продолжительностью до двух месяцев. Период осуществления депутатского мандата засчитывается в стаж работы по профессии и работы на предприятии. Если депутатом избран чиновник (Beamte), его должностные права и обязанности,

включая оплату, приостанавливаются на период осуществления мандата и еще на шесть месяцев, за исключением обязанности хранить служебную тайну и запрещения принимать вознаграждения и подарки, а также прав, возникающих при несчастных случаях. Период осуществления мандата включается в любой стаж, необходимый для получения каких-либо благ. Профессорам в период осуществления депутатского мандата разрешается продолжать научную и учебную деятельность, однако вознаграждение не должно превышать 1/4 их штатного профессорского вознаграждения.

Законом урегулирован ряд других социальных гарантий для депутатов.

Особо стоит отметить включенную в закон в 1992 г. ст. 44-б, которая предусматривает право депутата ходатайствовать перед президентом Бундестага о проверке факта штатной или неофициальной деятельности в службе государственной безопасности бывшей ГДР или политической ответственности за нее. Проверка может проводиться без согласия депутата, если комитет по проверке выборов, иммунитету и регламенту установил существование конкретных оснований для подозрения в наличии факта такой деятельности или ответственности. Эту проверку проводит указанный комитет, а процедура определяется директивами Бундестага.

Регламент предусматривает право депутатов объединяться во *фракции.* Фракция должна включать не менее 5 % депутатов, если они принадлежат к одной партии или таким партиям, которые, имея общие цели, не конкурируют между собой ни в одной из земель. В противном случае для признания фракции требуется одобрение Бундестага. Фракции могут включать приглашенных лиц, которые не учитываются при установлении численного состава фракции, однако принимаются во внимание при распределении должностей. Положение фракции, в частности, передаваемое ей число должностей, определяется ее численностью; при равной численности фракций должности распределяются по жребию.

Если численность объединения депутатов недостаточна для образования фракции, оно может быть признано *группой.*

Организация Бундесрата. Согласно ч. 1, 3-а и 4 ст. 52 Основного закона, Бундесрат избирает своего *президента* на один год. На практике Бундесрат избирает также трех *заместителей* президента. Он образует *комитеты,* в состав которых могут включаться не входящие в его состав члены или уполномоченные правительств земель. По делам Европейского союза Бундесрат может образовать *Европейскую палату,* решения которой считаются решениями Бундесрата; палата формируется и действует на тех же принципах, что и Бундесрат.

Президент, его заместители и директор (руководитель аппарата) Бундесрата образуют *президиум* этой палаты.

Бундесрат образует следующие 16 комитетов: аграрный; по труду и социальной политике; по иностранным делам; по вопросам Европейского союза; по вопросам семьи и престарелых; финансовый; по делам женщин и молодежи; по здоровью; по внутренним делам; по вопросам культуры; правовой; по градостроительству, жилищному делу и развитию региональной инфраструктуры; по окружающей среде, природным богатствам и безопасности реакторов; по вопросам транспорта и почты; по обороне; экономический.

Как и Бундестаг, Бундесрат принимает свой *регламент* (предложение второе ч. 3 ст. 52). Ныне действует Регламент 1966 г. в редакции 1988 г., регулирующий организацию и процедуру палаты и ее органов.

Совместный комитет. Этот институт учрежден в ходе широкой конституционной реформы 1968 г. (см. § 1) на случай состояния обороны, если окажется невозможной деятельность обеих законодательных палат. Его статус урегулирован ст. 53-а Основного закона, а также Регламентом, принятым в 1969 г. Бундестагом с согласия Бундесрата.

Совместный комитет на 2/3 состоит из депутатов Бундестага, а на 1/3 — из членов Бундесрата. Депутаты в его состав избираются Бундестагом пропорционально численности фракций и не должны входить в состав Федерального правительства. Каждая земля представлена в Совместном комитете назначенным ею одним членом Бундесрата, который, что важно, не связан ничьими указаниями. Соответственно в Совместном комитете 16 членов Бундесрата и 32 депутата Бундестага (16 — от ХДС/ХСС, 12 — от СДПГ, два — от Союза '90/Зеленых, два — от СвДП).

Федеральное правительство обязано информировать Совместный комитет о своих планах на случай состояния обороны, чем, однако, никак не ущемляется право Бундестага на вызов членов Федерального правительства.

Если ситуация настоятельно требует немедленных действий, а своевременному собранию Бундестага препятствуют неодолимые обстоятельства или он неправомочен, то, согласно ч. 2 ст. 115-а, Совместный

комитет объявляет состояние обороны большинством 2/3 голосов и в крайнем случае абсолютным большинством своих членов.

В ст. 115-д Совместный комитет уполномочивается констатировать невозможность своевременного созыва обеих законодательных палат или их неправомочность и принять на себя их права. Его законы, однако, не могут вносить никаких изменений в Основной закон, равно как он не может принимать законы, касающиеся передачи суверенных прав Европейскому союзу, другим межгосударственным учреждениям или деления федеральной территории на земли. Согласно ч. 2 ст. 115-к, законы Совместного комитета и изданные на их основе правовые постановления теряют силу не позднее шести месяцев по окончании состояния обороны. Бундестаг с согласия Бундесрата может в любое время отменить эти законы, причем Бундесрат может этого потребовать; прочие меры Совместного комитета и Федерального правительства отменяются постановлением Бундестага и Бундесрата (ч. 1 ст. 115-л).

Общая процедура. Согласно ч. 2 и 3 ст. 39 Основного закона, Бундестаг собирается не позднее, чем на 30-й день после дня выборов. Он сам определяет время окончания и возобновления своих заседаний, однако президент может созвать его ранее назначенного срока. Он обязан это сделать по требованию 1/3 членов Бундестага, Федерального президента или Федерального канцлера.

Заседания Бундестага публичны, однако по требованию 1/10 его членов или Федерального правительства палата может большинством 2/3 голосов постановить об исключении публичности. Требование рассматривается на закрытом заседании. Авторы достоверных отчетов о публичных заседаниях Бундестага и его комитетов не подлежат никакой ответственности (ч. 1 и 3 ст. 42).

Бундестаг и его комитеты могут на основании ст. 43 *потребовать присутствия* на своих заседаниях любого члена Федерального правительства. Члены Бундесрата и Федерального правительства, а также их уполномоченные *вправе присутствовать* на всех заседаниях Бундестага и его комитетов и должны быть выслушаны в любое время.

Для принятия Бундестагом постановлений требуется *большинство поданных голосов,* кроме случаев, когда Основной закон предусматривает иное. Регламент может допустить исключения из этого правила для проводимых Бундестагом выборов (ч. 2 ст. 42). Согласно ст. 121, большинство членов Бундестага отсчитывается от законного их числа, т. е. ныне составляет не менее 329 голосов.

Бундесрат, согласно ч. 2 ст. 52, *созывается* его президентом, который обязан сделать это по требованию представителей не менее двух земель или Федерального правительства.

Заседания Бундесрата *публичны,* но публичность может быть исключена (предложения третье и четвертое ч. 3 ст. 52). В отличие от конституционного регулирования процедуры Бундестага здесь нет больше никаких деталей. Согласно ст. 53, члены Федерального правительства имеют право, а по требованию Бундесрата и его комитетов обязаны, участвовать в их заседаниях.

Порядок голосования в палате (второе предложение ч. 3 ст. 51 и первое предложение ч. 3 ст. 52) заключается в том, что постановления Бундесрата принимаются не менее чем большинством его голосов. *Голоса каждой земли должны подаваться за один и тот же вариант решения* и только присутствующими членами палаты или их представителями.

Законодательный процесс. Согласно ст. 76 Основного закона, *законопроекты вносятся в Бундестаг через Федеральное правительство, из среды самого Бундестага или через Бундесрат.*

Правительственные законопроекты направляются сначала в Бундесрат, который вправе в течение шести недель выразить свое отношение к ним. По важным причинам, особенно с учетом объема законопроекта, срок может быть увеличен до девяти недель. С другой стороны, Федеральное правительство, если сообщило при направлении Бундесрату, что считает законопроект особо срочным, может сократить указанные сроки на три недели, и по истечении сокращенного срока направить законопроект в Бундестаг, не ожидая мнения Бундесрата, которое по его поступлении также направляет в Бундестаг. Если же законопроектом предусмотрены изменение Основного закона или передача суверенных прав, срок для Бундесрата составляет девять недель и не может быть сокращен.

Законопроекты Бундесрата представляются через Федеральное правительство, но в отличие от порядка внесения его собственных законопроектов оно обязано дать свое заключение. Регулирование сроков здесь такое же, как в предыдущем случае.

Бундестаг должен обсудить законопроекты в соразмерный срок и принять решение.

Законопроект, согласно Регламенту Бундестага, может быть внесен партийной фракцией или группой депутатов, составляющей не менее 5 % общего их числа.

Регламент Бундестага предусматривает рассмотрение законопроектов в *трех чтениях.* Первое чтение предназначено для обсуждения смысла и цели предлагаемого закона, после чего проект без голосования

направляется в комитет. Во время второго чтения имеет место постатейное обсуждение и голосование проекта. Наконец, в третьем чтении обсуждаются принципиальные вопросы и поправки, после чего происходит заключительное голосование.

Федеральные законы, согласно ст. 77, постановляются Бундестагом и незамедлительно после принятия направляются его президентом в Бундесрат. Последний в течение трех недель по поступлении постановления Бундестага о принятии закона может *потребовать созыва комитета из членов обеих палат* для совместного обсуждения проектов. Состав и процедура комитета регулируются регламентом, который принимается Бундестагом с согласия Бундесрата. Представители от Бундесрата в комитете не связаны указаниями. Если закон нуждается в согласии Бундесрата (в этом нуждается ряд указанных в Основном законе законов по финансовым вопросам, по территориальным вопросам и некоторые другие), то созыва комитета могут требовать также Бундестаг и Федеральное правительство. Если комитет предложит внести изменение в постановление о законе, Бундестаг должен принять это постановление заново.

В случае, когда для принятия закона требуется согласие Бундесрата, последний должен принять соответствующее решение в течение соразмерного срока, если требование о созыве комитета не было заявлено или если согласительная процедура завершилась без внесения предложения изменить постановление о законе.

Если же для принятия закона согласия Бундесрата не требуется, он может по окончании согласительной процедуры в течение двух недель по получении нового постановления Бундестага о законе *опротестовать* его. Если же согласительный комитет поправок к закону не предложил, двухнедельный срок исчисляется со дня получения от председателя комитета уведомления об окончании согласительной процедуры в комитете.

Протест, одобренный большинством членов Бундесрата, может быть отклонен постановлением большинства членов Бундестага, но если в пользу протеста проголосовали 2/3 членов Бундесрата, то и для отклонения протеста Бундестагом требуется такое же квалифицированное большинство или по меньшей мере абсолютное большинство голосов депутатов.

Постановленный Бундестагом закон считается принятым, если Бундесрат дал на него свое согласие или не потребовал созыва согласительного комитета, не опротестовал его своевременно или отозвал свой протест либо если протест преодолен Бундестагом (ст. 78).

У главы государства *права вето нет.* Принятый закон он, согласно ст. 82, после *контрасигнатуры* только оформляет и провозглашает в «Бундесгезетцблатт» («Федеральный вестник законов»). В законе должна быть указана дата его вступления в силу, а если этого нет, то он вступает в силу на 14-й день после дня выхода в свет соответствующего номера «Бундесгезетцблатт». В этом же порядке, согласно ч. 3 ст. 115-а, провозглашается состояние обороны, однако если это своевременно сделать невозможно, оно провозглашается иным образом и позднее публикуется в «Бундесгезетцблатт».

Основной закон в ст. 81 установил своеобразный институт для срочного удовлетворения потребностей в законодательстве. Если Бундестаг, отклонивший законопроект, который Федеральное правительство объявило настоятельно необходимым, не распущен, то Федеральный президент по инициативе Федерального правительства и с согласия Бундесрата может объявить для этого законопроекта состояние *законодательной необходимости* (Gesetzgebungsnotstand). То же может иметь место, если законопроект отклонен вопреки тому, что в связи с ним Федеральный канцлер поставил вопрос о доверии. Если же Бундестаг после президентского объявления вновь отклонит законопроект или примет его в редакции, неприемлемой для Федерального правительства, то закон считается принятым, если с ним согласен Бундесрат. То же имеет место, если Бундестаг не примет проекта в течение четырех недель после его повторного внесения.

В течение шести месяцев в пределах срока полномочий того же Федерального канцлера может быть в том же порядке принят и любой другой отклоненный Бундестагом законопроект. Но по истечении этого срока тот же Федеральный канцлер в пределах данного срока своих полномочий больше не может инициировать объявление состояния законодательной необходимости.

Законом, принятым в указанном порядке, не может затрагиваться Основной закон.

Следует отметить особенность порядка принятия законов, превышающих бюджетные расходы или могущих их превысить в будущем, равно как уменьшающих или могущих уменьшить доходы бюджета. Согласно ст. 113, эти законы требуют *согласия Федерального правительства,* которое может потребовать, чтобы Бундестаг отложил принятие по ним решения, с тем чтобы в течение шести недель представить Бундестагу свое заключение. В четырехнедельный срок после принятия Бундестагом

такого закона Федеральное правительство может потребовать нового решения по нему. Если закон принят обеими палатами, Федеральное правительство может отказать в своем согласии только в течение шести недель и только в случае, если ранее применяло вышеуказанные процедуры. По прошествии срока согласие считается полученным.

В случае состояния обороны ряд конституционных норм, регулирующих законодательный процесс, может на основании ст. 115-г не соблюдаться. Законопроекты Федерального правительства, которые оно считает срочными, направляются в Бундестаг и Бундесрат одновременно, и они должны незамедлительно обсудить их совместно. Если для закона требуется согласие Бундесрата, то для этого достаточно большинства его голосов. Провозглашение законов производится по возможности с последующим в случае необходимости опубликованием в «Бундесгезетцблатт».

2. Федеральный президент

Это должностное лицо является в Германии *главой государства.* Хотя в Основном законе такой его дефиниции нет, немецкие теоретики довольно единодушно считают его первым человеком, первым государственным органом в республике*. Согласно ч. 4 ст. 60, он обладает таким же *иммунитетом,* как и депутаты Бундестага.

* См.: Государственное право Германии, т. I, с. 219; *Hesselberger D.* Op. cit; S. 233.

Федеральный президент *назначает и смещает* федеральных судей, федеральных чиновников, офицеров и унтер-офицеров, поскольку законом не установлено иного. В отдельных случаях от имени Федерации он осуществляет право *помилования.* Указанные полномочия Федеральный президент может передать другим органам (ч. 1 — 3 ст. 60 Основного закона).

Федеральный президент *представляет Федерацию* в международно-правовом отношении (ч. 1 ст. 59). От ее имени он заключает договоры с иностранными государствами, аккредитует и принимает дипломатических представителей (буквально Gesand-ten — посланников, хотя на самом деле прежде всего послов — Botschafter). В соответствии с ч. 5 ст. 115-а в случае, если объявлено состояние обороны и федеральная территория подверглась вооруженному нападению, Федеральный президент с согласия Бундестага или Совместного комитета может сделать международно-правовое *заявление о наличии состояния обороны.*

Приказы и распоряжения Федерального президента действительны лишь при условии *контрасигнатуры* Федерального канцлера или компетентного федерального министра. Это, однако, не относится к назначению и смещению Федерального канцлера, роспуску Бундестага по ст. 63 (в случае, если кандидатура Федерального канцлера не получила в Бундестаге необходимого большинства) и просьбе, обращенной к Федеральному канцлеру, уволенному или ушедшему в отставку, вести дела до назначения нового Федерального канцлера (ст. 58).

Федеральным президентом, согласно ст. 54, может быть избран любой немец, обладающий избирательным правом на выборах в Бундестаг и достигший 40-летнего возраста. Он избирается на *пять лет* без прений особой коллегией — *Федеральным собранием,* которое состоит из членов Бундестага и такого же числа членов, избранных народными представительствами земель по принципам пропорциональных выборов. Немедленное переизбрание на должность Федерального президента возможно только один раз. В ст. 55 Федеральному президенту запрещается входить в состав Федерального правительства или законодательной корпорации Федерации или земли, а также занимать какую-либо иную должность, иметь иное занятие или работать по иной профессии. Он не вправе входить в состав руководства коммерческого предприятия.

Федеральное собрание собирается не позднее, чем за 30 дней до истечения срока полномочий Федерального президента, а при досрочном их прекращении — не позднее, чем через 30 дней после этого момента. Оно созывается президентом Бундестага. Если же в указанное время полномочия Бундестага прекращены, то 30-дневный срок исчисляется от первого заседания Бундестага. Федеральное правительство, согласно Закону о выборах федерального президента Федеральным собранием 1959 г. (с последующими изменениями), заблаговременно определяет, сколько членов Федерального собрания должен делегировать каждый ландтаг. При этом учитываются последние официальные данные о численности населения земель без иностранцев. В Федеральное собрание могут избираться лица, которые пользуются пассивным избирательным правом по выборам в Бундестаг. Каждый депутат ландтага имеет на выборах один голос, а места в Федеральном собрании при

соперничестве списков кандидатов распределяются по *методу д'Ондта.* Члены Федерального собрания не связаны обязательствами или предписаниями.

Выдвинуть кандидата в Федеральные президенты может в письменной форме любой член Федерального собрания, причем не только перед первым туром голосования, но также и перед вторым или третьим. Для выдвижения требуется письменное согласие кандидата. Президиум Федерального собрания (т.е. президиум Бундестага) проверяет законность выдвижения.

Голосование осуществляется запечатанными официальными бюллетенями.

Для избрания необходимо большинство голосов членов Федерального собрания. Если в двух турах это большинство не получено ни одним из кандидатов, избранным считается получивший в следующем туре наибольшее число голосов. Согласно ст. 56, избранный Федеральный президент перед собравшимися членами Бундестага и Бундесрата приносит присягу, в которой клянется посвятить свои силы благу немецкого народа, умножать все, что идет ему на пользу, и отвращать вред, хранить и защищать Основной закон и законы Федерации, добросовестно выполнять свои обязанности и быть справедливым к каждому. Он может завершить присягу словами «Да поможет мне Бог», но может и обойтись без этого.

Нынешний Федеральный президент профессор Роман Херцог (Herzog иногда транскрибируется как Герцог), седьмой по счету, избран в 1994 г. Выборы проводились уже 10 раз, ибо три Федеральных президента — Т. Хойсс (Heuss; у нас его фамилия транслитерировалась «Хейс»), Г. Любке и Р. фон Вайцзеккер — избирались дважды.

На случай, если Федеральный президент не сможет исполнять свои обязанности или его должность досрочно станет вакантной ст. 57 предусматривает, что полномочия его будет осуществлять президент Бундесрата. Если полномочия Федерального президента истекли или досрочно прекратились в период состояния обороны, президент Бундесрата замещает его в указанный период и еще в течение девяти месяцев (ч. 1 ст. 115-з).

Основной закон в ст. 61 урегулировал должностную *ответственность* Федерального президента. Бундестаг или Бундесрат могут обвинить Федерального президента в умышленном нарушении Основного закона или другого федерального закона, обратившись в Федеральный конституционный суд. Предложение о выдвижении обвинения должно быть поддержано по крайней мере 1/4 членов Бундестага или 1/4 голосов Бундесрата. Соответствующее постановление палаты должно быть принято в Бундестаге 2/3 членов, а в Бундесрате — 2/3 голосов. Обвинение представляет уполномоченный соответствующей палаты.

После предъявления обвинения Федеральный конституционный суд может распорядиться о приостановлении исполнения Федеральным президентом своих функций. Если Федеральный конституционный суд установит, что Федеральный президент виновен в умышленном нарушении Основного закона или другого федерального закона, то может объявить Федерального президента утратившим должность.

3. Федеральное правительство

Этот орган, а особенно его глава, играет важнейшую роль в жизни германского государства.

К о м п е т е н ц и я Федерального правительства особо Основным законом не определяется; ее можно вывести из положений, регулирующих взаимоотношения Федерального правительства с другими органами власти. Его задача вытекает из природы исполнительной власти и заключается прежде всего в инициировании и исполнении федеральных законов, для чего оно может издавать свои нормативные акты — постановления (Verordnungen).

Наряду с этим ст. 80 устанавливает, что Федеральное правительство или федеральные министры могут быть законом уполномочены на издание правовых постановлений (Rechtsverordnun-gen), причем содержание, цель и пределы уполномочия должны быть определены этим законом. В самом постановлении должно содержаться его правовое обоснование. Если законом предусмотрена возможность дальнейшей передачи указанного полномочия, то в случае такой передачи она должна быть отражена в тексте правового постановления.

Если федеральными законами не установлено иного, правовые постановления по определенным вопросам, как и федеральные законы, требуют согласия Бундесрата (например, по вопросам строительства и эксплуатации железных дорог, тарифов за услуги связи). Бундесрат может направлять Федеральному правительству проекты таких постановлений.

Согласно ст. 80-а, если в федеральном законе об обороне (включая защиту гражданского населения) установлено, что правовые предписания могут применяться только в соответствии с данной статьей, то, за исключением состояния обороны, их применение допустимо лишь в случае, когда Бундестаг большинством 2/3 поданных голосов констатирует состояние напряженности или специально даст согласие на такое применение. Соответствующие меры подлежат прекращению по требованию Бундестага. Применение правовых предписаний возможно также на основе и в объеме постановления (Beschluβ), принятого международным органом в рамках союзнического договора с согласия федерального правительства. Соответствующие меры подлежат прекращению по требованию Бундестага, принятому большинством его членов.

Правовые постановления оформляются издавшим органом и, если в законе не предписано иного, провозглашаются в «Бундес-гезетцблатт». В отношении даты их вступления в силу действуют те же правила, которые установлены и для законов (ст. 82).

В условиях состояния обороны Федеральное правительство, согласно ст. 115-е, может в зависимости от обстоятельств использовать Федеральную пограничную охрану на всей федеральной территории и давать указания за пределами федеральной компетенции правительствам земель, а в неотложных случаях также властям земель с правом передачи этого полномочия уполномоченным им членам правительств земель. Об этих мерах оно должно незамедлительно информировать Бундестаг, Бундесрат и Совместный комитет.

Федеральное правительство состоит из *Федерального канцлера* и *федеральных министров* (ст. 62 Основного закона). В соответствии со ст. 63 Федеральный канцлер избирается без прений Бундестагом по предложению Федерального президента. Для избрания необходима поддержка большинства членов Бундестага. Избранное лицо назначается на должность федеральным президентом. Если предложенный кандидат не избран, то в течение последующих 14 дней Бундестаг может сам избрать Федерального канцлера абсолютным большинством. Если это не удалось, то незамедлительно проводится новый тур выборов, в котором избранным считается кандидат, получивший наибольшее число голосов. В случае, когда это большинство является абсолютным, Федеральный президент обязан назначить избранное лицо в течение семи дней. Если же оно меньше абсолютного, Федеральный президент сам может решить, назначить ли избранное лицо Федеральным канцлером или распустить Бундестаг.

Федеральные министры назначаются и увольняются Федеральным президентом по предложению Федерального канцлера. При вступлении в должность Федеральный канцлер и федеральные министры приносят такую же присягу, что и Федеральный президент (ст. 64). Статьей 66 им запрещены любая другая оплачиваемая должность, осуществление любого занятия и работа по любой профессии, и они не могут состоять в руководстве, а без согласия Бундестага и в наблюдательном совете, любого коммерческого предприятия.

Согласно ст. 69, одного из федеральных министров Федеральный канцлер назначает своим заместителем (журналисты обычно именуют его вице-канцлером; это, как правило, министр иностранных дел). Полномочия всех членов Федерального правительства прекращаются с момента, когда собрался вновь избранный Бундестаг, а полномочия федерального министра — также в любом ином случае прекращения полномочий Федерального канцлера. Федеральный канцлер по просьбе Федерального президента, а федеральный министр по просьбе Федерального канцлера или Федерального президента должны продолжать вести дела по своей прежней должности до назначения их преемников.

Федеральное правительство принимает свой регламент, одобряемый Федеральным президентом. В настоящее время действует Регламент 1951 г. в редакции 1987 г. с последующими изменениями.

С 1982 г. Федеральным канцлером бессменно является Г. Коль, лидер ХДС/ХСС, выступающих в блоке со СвДП, лидер которой традиционно занимает должность федерального министра иностранных дел и является заместителем Федерального канцлера.

Федеральный канцлер, согласно ст. 65, определяет направление политики и несет за это ответственность. В рамках этого направления каждый федеральный министр ведет свои дела самостоятельно под собственную ответственность. При расхождении мнений между федеральными министрами вопрос решается Федеральным правительством. Федеральный канцлер руководит делами в соответствии с Регламентом.

Федеральный министр обороны вправе отдавать приказы Вооруженным силам и осуществлять командование ими (ст. 65-а). Согласно ст. 115-6, с провозглашением состояния обороны эти полномочия переходят к Федеральному канцлеру.

Как уже отмечалось в Общей части учебника (п. 6 § 6 гл. VIII), Основной закон, предусматривая политическую ответственность федерального правительства перед Бундестагом, ввел так называемый *конструктивный вотум недоверия.* Сместить Федерального канцлера Бундестаг может только путем избрания его преемника, после чего должен обратиться к Федеральному президенту с ходатайством об увольнении прежнего Федерального канцлера и назначении нового. Федеральный президент обязан это сделать. Между подачей предложения о вотуме недоверия, точнее о выборах нового Федерального канцлера, и голосованием должно пройти 48 часов (ст. 67).

Федеральный канцлер располагает сильным конституционным оружием для давления на Бундестаг — правом ставить вопрос о *доверии* (ст. 68). Этот вопрос обычно ставится в связи с каким-либо законопроектом или проектом иного решения, которого Федеральный канцлер стремится добиться от Бундестага. Спустя 48 часов Бундестаг должен проголосовать этот вопрос, и если не выразит доверия большинством своих членов, Федеральный президент может по предложению Федерального канцлера в течение 21 дня распустить Бундестаг. Последний может избежать роспуска, избрав большинством своих членов нового Федерального канцлера.

Если во время состояния обороны потребуется избрание Федерального канцлера Совместным комитетом (ч. 2 ст. 115-з), то последний делает это по предложению Федерального президента большинством своих членов. Недоверие Федеральному канцлеру Совместный комитет может выразить, лишь избрав большинством голосов своих членов его преемника. Конструктивный вотум недоверия сохраняется, таким образом, и в этом случае, тем более что при данной ситуации он еще более необходим.

Согласно ст. 87, в состав собственной федеральной администрации с ее нижестоящими административными подразделениями входят Иностранная служба, Федеральное финансовое управление, Федеральная почта, Управление федеральных водных путей и судоходства и др. Непосредственно федеральными корпорациями публичного права являются те учреждения социального страхования, компетенция которых выходит за пределы более трех земель. Для решения задач Федерации, вытекающих из законодательства, федеральным законом могут образовываться самостоятельные федеральные высшие органы, непосредственно федеральные корпорации и учреждения публичного права. В случае необходимости с согласия Бундесрата и большинства членов Бундестага могут образовываться федеральные органы среднего и низового уровней. В настоящее время действуют 16 федеральных министерств.

4. Федеральный конституционный суд

Как будет показано ниже, этот орган представляет собой часть судебной системы. Размещен он в Карлсруэ; считается, что территориальная отдаленность от других властных структур, находящихся в Бонне, лучше гарантирует его независимость и беспристрастность. Согласно ст. 93 Основного закона, в его задачу входит разрешение следующих категорий дел:

о толковании Основного закона в связи со спорами об объеме прав и обязанностей верховного федерального органа и других участников, наделенных Основным законом или регламентом верховного федерального органа собственными правами;

о формальной и содержательной конституционности федерального права или права земель либо о совместимости права земель с федеральным правом по запросу Федерального правительства, правительства земли или 1/3 членов Бундестага;

о соответствии закона требованиям ч. 2 ст. 72 Основного закона, где речь идет об условиях, при которых Федерация может законодательствовать в сфере конкурирующего законодательства;

о расхождениях относительно прав и обязанностей Федерации и земель, особенно при исполнении федерального права землями и осуществлении федерального надзора;

о прочих публично-правовых спорах между Федерацией и землями, между различными землями или внутри земли, если нет иного юридического пути;

о конституционных жалобах частных лиц на нарушение публичной властью какого-либо из основных прав или какого-либо их права, которое содержится в ч. 4 ст. 20 (право на сопротивление попыткам свержения строя), ст. 33 (равенство прав во всех землях, равный доступ к публичным должностям), ст. 38 (избирательные права по выборам в Бундестаг), ст. 101 (подсудность законному судье), ст. 103 (право быть выслушанным судом, запрещение обратной силы включения деяния в число наказуемых и повторной ответственности), ст. 104 (права в случае ограничения свободы и задержания);

о конституционных жалобах общин и общинных союзов на нарушение законом права на самоуправление (закон земли может быть оспорен только в случае, если с жалобой нельзя обратиться в конституционный суд земли);

о прочих делах, предусмотренных Основным законом.

Согласно ч. 1 и 2 ст. 100, если какой-либо суд сочтет имеющий значение для решения дела закон неконституционным, он должен приостановить производство по делу и, в зависимости от того, какая конституция имеется в виду, обратиться с соответствующим запросом в федеральный конституционный суд или в суд земли, компетентный в вопросах конституционности. Он должен сделать то же, если речь идет о нарушении Основного закона правом земли или о несоответствии закона земли федеральному закону, если в юридическом споре возникают сомнения в том, является ли норма международного права составной частью федерального права и порождает ли непосредственно для индивида права и обязанности.

Компетенция Федерального конституционного суда может быть расширена федеральным законом.

В ч. 1 ст. 94 установлено, что Федеральный конституционный суд состоит из федеральных судей и остальных членов. Одна половина его членов избирается Бундестагом, а другая — Бундесратом. Они не должны входить в состав Бундестага, Бундесрата, Федерального правительства и соответствующих органов земель.

Закон о Федеральном конституционном суде 1951 г. (с последующими изменениями) установил, что Федеральный конституционный суд состоит из двух *сенатов,* каждый из которых включает восемь судей. Три судьи каждого сената избираются из числа судей высших судебных органов Федерации, имеющих не менее чем трехлетний стаж работы в таких судебных органах. Судья должен быть не моложе 40 и не старше 68 лет. Он должен иметь право на занятие судейской должности, т. е. иметь законченное университетское юридическое образование, включающее профессиональную стажировку. Без каких-либо дополнительных требований судьей может стать штатный профессор права университета, находящегося на территории Германии. С учетом возрастной границы конституционные судьи избираются на 12 лет без возможности переизбрания.

Бундестаг избирает конституционных судей непрямыми выборами. Из своего состава он избирает 12 *выборщиков* из числа предложенных фракциями. Выборы проводятся по *методу д'Ондта.* Старейший выборщик созывает всю коллегию и руководит ею, пока не будут избраны все судьи. Для избрания необходимо не менее восьми голосов.

Бундесрат избирает судей 2/3 общего числа голосов.

Бундестаг и Бундесрат поочередно избирают один президента, а другой — вице-президента Суда, которые должны находиться в разных сенатах.

Полномочия члена Федерального конституционного суда, истекшие во время состояния обороны, завершаются через шесть месяцев после его окончания (ч. 1 ст. 115-3 Основного закона).

Компетенция сенатов разграничена, однако в случае перегруженности одного из них она может быть перераспределена пленумом Суда.

Следует подчеркнуть, что Федеральный конституционный суд *не возглавляет системы, конституционных судов.* Он не вправе контролировать результаты конституционного судопроизводства в землях. Согласно ч. 3 ст. 100, если конституционный суд земли при толковании Основного закона отклонится от решения Федерального конституционного суда или конституционного суда другой земли, ему следует обратиться за решением в Федеральный конституционный суд.

Конституционное положение Федерального конституционного суда и выполнение им конституционных задач не должны, согласно ст. 115-ж, затрагиваться состоянием обороны. Совместный комитет может изменять Закон о Федеральном конституционном суде лишь в той мере, в какой это, по мнению самого Федерального конституционного суда, необходимо для его способности функционировать. До издания такого закона Федеральный конституционный суд может сам принять необходимые меры. Решения в связи с этим принимаются большинством присутствующих судей.

Закон земли может предусмотреть передачу в Федеральный конституционный суд внутриземельных конституционных споров (ст. 99).

5. Уполномоченный по обороне
(Wehrbeauftragte)

Этот институт был учрежден в 1956 г. В его задачу, в соответствии со ст. 45-6 Основного закона,

входит защита основных прав и помощь Бундестагу в осуществлении парламентского контроля.

Каждый солдат имеет право индивидуально обращаться непосредственно к Уполномоченному не только по поводу допущенной в отношении него несправедливости, но и вообще по поводу службы в Бундесвере. Такое обращение не препятствует обращению в суд.

Регламент Бундестага предусмотрел, что Уполномоченный избирается Бундестагом на пять лет тайным голосованием запечатанными бюллетенями. Он должен быть не моложе 35 лет и иметь стаж военной службы не менее года.

Его доклады (обычно ежегодные) президент палаты направляет в комитет по обороне, который затем представляет доклад Бундестагу. Однако по требованию фракции или 5 % общего числа депутатов в повестку дня палаты включается доклад самого Уполномоченного. В таком же порядке Уполномоченный вызывается на заседание Бундестага и ему предоставляется слово при обсуждении его доклада.

6. Федеральная счетная палата
(Bundesrechnungshof)

Согласно ч. 2 ст. 114 Основного закона, в задачу этого органа входит проверка отчета Федерального правительства об исполнении бюджета и об имуществе и долгах на следующий финансовый год, а также проверка экономности и правильности ведения экономического и бюджетного хозяйства. Независимо от Федерального правительства Федеральная счетная палата должна ежегодно представлять свои отчеты Бундестагу и Бундесрату.

На основе обобщения проводимых ею проверок Палата может консультировать Бундестаг, Бундесрат, Федеральное правительство и отдельных федеральных министров. Президент Палаты является также *федеральным уполномоченным по вопросам экономичности в администрации.*

Члены Федеральной счетной палаты пользуются судейской независимостью.

Этот орган был создан в соответствии с Законом об учреждении и задачах Федеральной счетной палаты 1950 г., а ныне его статус регулируется Законом о Федеральной счетной палате 1985 г., а также Федеральным бюджетным устройством 1969 г. (с последующими изменениями). Палата представляет собой высший федеральный орган, независимый от Федерального правительства и подчиненный только закону. Она действует в *сенатах.* Местопребывание Палаты — Франкфурт-на-Майне.

7. Федеральный банк

Согласно ст. 88 Основного закона, Федерация учреждает валютно-эмиссионный банк в качестве Федерального банка. Его задачи и полномочия могут в рамках Европейского союза передаваться Европейскому центральному банку, который независим и обязан в первоочередном порядке обеспечивать стабильность цен.

Закон о Германском федеральном банке 1957 г. провозгласил независимость Федерального банка от указаний Федерального правительства и вместе с тем его обязанность поддерживать правительственную экономическую политику. Закон возложил на Федеральный банк задачи регулирования денежного обращения и кредитообеспечения экономики, обеспечение стабильности валюты. Он обладает исключительным правом денежной эмиссии.

Федеральный банк содержит кассы Федерации и земель, осуществляя их платежи, и, будучи «банком банков», финансирует коммерческие кредитные учреждения, которые могут занимать у него средства, выдаваемые в качестве кредитов клиентам. Кроме того, он следит за правильностью банковских расчетов внутри страны и за границей.

8. Судебная система

Согласно ст. 92 Основного закона, власть отправлять правосудие вверена судьям и осуществляется через Федеральный конституционный суд, через предусмотренные Основным законом федеральные суды и через суды земель. В Германии, таким образом, в отличие от стран романской системы права конституционная юстиция рассматривается как часть системы органов, призванных отправлять правосудие.

Федеральные суды. Для Германии весьма характерна *полисистемность судебной власти.*

Помимо рассмотренного выше Федерального конституционного суда, на вершине судебной системы находятся указанные в ст. 95 еще пять верховных судов, каждый из которых в отличие от Федерального конституционного суда возглавляет систему соответствующих судов. Это *Федеральная судебная палата* (суд общей юрисдикции), *Федеральный административный суд, Федеральный финансовый суд, Федеральный трудовой суд и Федеральный социальный суд* - судьи этих судов назначаются Федеральным президентом по решению, принятому соответствующими федеральными министрами совместно с комитетами по выборам судей, которые состоят из соответствующих министров земель и равного числа членов, избранных Бундестагом. Для обеспечения единства правосудия названные суды образуют *совместный сенат,* статус которого регулируется Законом о соблюдении единообразия в судебной практике верховных судов Федерации 1968 г.

В ст. 96 предусмотрена, кроме того, возможность создания Федерацией федерального суда по делам правовой защиты промышленной собственности (таким судом является *Федеральный патентный суд* в Мюнхене). В качестве федеральных создаются *военно-уголовные суды* для Вооруженных сил. Последние могут осуществлять уголовную юрисдикцию лишь в случае состояния обороны, а также в отношении лиц, состоящих в Вооруженных силах и направленных за границу или находящихся на борту военного корабля. Суды эти подведомственны федеральному министру юстиции, а их профессиональные судьи должны отвечать требованиям, установленным для занятия судейской должности. Для всех вышеуказанных судов Федеральная судебная палата является высшей инстанцией, чем обеспечивается гражданский контроль за решениями этих судов.

Для лиц, состоящих в публично-правовом отношении федеральной службы, Федерация может учредить федеральные суды, рассматривающие дисциплинарные дела и жалобы. Таким судом первой инстанции является *Федеральный дисциплинарный суд* (находится во Франкфурте-на-Майне), решения которого могут обжаловаться в дисциплинарные сенаты Федерального административного суда.

Федеральный закон, принятый с согласия Бундесрата, может предусмотреть, что по делам, возбужденным на основании ч. 1 ст. 26 Основного закона (деяния, нарушающие мирную жизнь народов), и о защите государства суды земель могут осуществлять федеральную юрисдикцию. Высшие земельные суды компетентны в качестве первой инстанции рассматривать дела о преступлениях против мира, о государственной измене, о посягательствах на конституционные органы, о геноциде; второй инстанцией по этим делам выступает Федеральная судебная палата.

Закон земли может установить, что последней инстанцией по делам о применении права земель являются федеральные судебные палаты (ст. 99).

Согласно ст. 101, *чрезвычайные суды запрещаются,* а специальные суды могут учреждаться только законом.

Суды в землях. В каждой земле действуют, как правило, три ступени судов общей юрисдикции: *участковые суды* (Amtsgerichte), *земельные суды* (Landesgerichte) и *высшие земельные суды* (Oberlandesgerichte). Специальные суды имеют в землях обычно две ступени (например, трудовые суды и земельный трудовой суд). Высшей инстанцией для всех судов земель являются рассмотренные выше федеральные суды.

Суды общей юрисдикции рассматривают гражданские и уголовные дела. В трудовых судах разрешаются конфликты между профсоюзами и союзами работодателей, между работниками и предпринимателями. Административные суды компетентны разрешать административные споры между частными лицами и публичными органами и учреждениями, споры о правах публичных служащих, некоторые споры между территориальными единицами, споры, связанные с запрещением собраний и демонстраций, охраной окружающей среды, предоставлением убежища, и ряд иных публично-правовых споров. Социальные суды рассматривают споры, связанные с разного рода социальными выплатами (пенсиями, пособиями и т. п.) и льготами. В финансовых судах рассматриваются споры о налогах, пошлинах и др.

В участковых судах рассматривается большинство уголовных и гражданских дел. Судопроизводство осуществляется, как правило, единоличным судьей. Земельный суд рассматривает по первой инстанции более сложные гражданские и уголовные дела, а также апелляции на решения участковых судов. Высший земельный суд разрешает жалобы на решения земельных судов, проверяя как законность, так и фактическую обоснованность решения (ревизия). Федеральная судебная палата является кассационной инстанцией и контролирует только соблюдение закона.

В отправлении правосудия участвуют также *заседатели* (eh-renamtliche Richter — почетные судьи), которые в уголовном процессе именуются *шёффенами,* а в палатах по торговым делам — торговыми

судьями. Число шёффенов достигает 40,5 тыс. В судах общей юрисдикции и в трудовых судах обычно председательствует профессиональный судья, и с ним вместе заседают два шёффена, которые пользуются такими же правами. В составах административных, финансовых, социальных судов обычно наряду с двумя заседателями заседают три профессиональных судьи, из которых один председательствует.

Списки кандидатов в шёффены составляются общинами различными способами — путем слепой выборки из картотеки жителей, использования предложений партий и союзов и др. Кандидаты в прочие почетные судьи выдвигаются соответствующими объединениями по интересам — торговыми, ремесленными и т.п. палатами, профсоюзами, объединениями больничных касс и проч. Из этих списков заседатели либо избираются соответствующим избирательным комитетом, либо назначаются компетентными министрами или правительствами. Заседателями могут быть только немцы в возрасте, как правило, от 30 (шёффены — от 25) до 70 лет. Не могут быть заседателями лица, не способные занимать публичные должности или ограниченные судом в распоряжении своим имуществом, физически или душевно дряхлые, занимающие определенные должности (члена правительства, судьи, священника и т. д.). Нельзя состоять шёффеном более восьми лет.

С т а т у с с у д е й . Судьи независимы и подчиняются только закону, — гласит ст. 97 Основного закона. Профессиональные судьи могут быть против своей воли досрочно уволены с должности, временно или постоянно лишены ее либо перемещены или отправлены в отставку только в силу решения суда и только по основаниям и в порядке, установленных законами. Законодательство может определять возрастные пределы, по достижении которых назначенные пожизненно судьи уходят в отставку. При изменении системы судов или их округов судьи могут переводиться в другой суд или освобождаться от должности, однако с полным сохранением содержания.

Если федеральный судья, находящийся в должности или вне ее, нарушит принципы Основного закона или конституционный строй земли, то, согласно ст. 98, по ходатайству Бундестага Федеральный конституционный суд большинством в 2/3 может переместить этого судью на другую должность или отправить в отставку. В случае умышленного нарушения может состояться увольнение.

В землях судьи имеют в основном аналогичный статус. Обжаловать судебное решение относительно своего перемещения, отставки или увольнения судья может в Федеральный конституционный суд.

Подробно статус федеральных судей регулируется Законом о судьях в редакции 1972 г. (с последующими изменениями), который содержит также основные принципы для соответствующего законодательства земель, и Законом о выборах судей 1950 г. (с последующими изменениями). В землях имеется свое законодательство о судьях.

П р о к у р а т у р а в Основном законе не упоминается. Она создается при судах: федеральная прокуратура во главе с федеральным генеральным прокурором — при федеральной судебной палате, генеральные прокуратуры во главе с генеральными прокурорами — при высших земельных судах, прокуратуры во главе со старшими прокурорами — при земельных судах. При этом федеральный генеральный прокурор подчиняется федеральному министру юстиции, а генеральные прокуроры — министрам юстиции земель.

Задачи прокуратуры связаны главным образом с судами общей юрисдикции и почти исключительно с уголовными делами. Прокуратура принимает информацию о совершенных преступлениях, ведет расследование, предъявляет обвинение и поддерживает его в процессе судебного разбирательства, опротестовывает судебные приговоры, осуществляет надзор за исполнением судебных приговоров, если последнее не отнесено к ведению министерств юстиции или специальных органов в землях.

§ 6. Политико-территориальное устройство. Публичная власть в землях

1. Германский федерализм

Обратимся сначала к *структуре Федерации.* Ныне Германия состоит из 16 земель. Три из них представляют собой крупнейшие города — Берлин, Гамбург, Бремен (в состав этой земли входит и небольшой портовый город Бремерхафен — Бременская гавань в переводе). Гамбург и Бремен представляют собой отдельные земли не потому, что крупнее их нет (Франкфурт-на-Майне, Кельн, Дюссельдорф, наверно, им не уступают), а потому, что в свое время, когда существовала Ганза*, они были самостоятельными торговыми городами-республиками.

* Торгово-политический союз северогерманских городов в XIV — XVII вв.

Федеративное устройство Германии можно считать наследием эпохи феодальной раздробленности: Пруссия, присоединяя те или иные земли, представлявшие собой королевства, герцогства и т. п., нередко сохраняла за ними определенную государственно-политическую обособленность. Федеративное устройство по Имперской конституции 1871 г., оформившей объединение Германии, и Веймарской конституции 1919 г. опиралось на эти исторические единицы. Пруссия же по территории и численности населения далеко превосходила все остальные субъекты федерации подобно тому, как это имело место с Россией в Советском Союзе.

В п. 1 § 1 отмечалось, что союзные державы-победительницы упразднили Пруссию как государственное образование. Прочие земли частью были соединены с бывшими прусскими провинциями (например, Саксония-Ангальт), частью слиты (например, тогдашний Вюртемберг-Баден), а частью остались в границах прежних прусских провинций (Бранденбург) и прежних земель (Бавария). Это было сделано до образования ФРГ. Можно констатировать, что по сравнению с Веймарской республикой структура вновь созданной Федерации была оптимизирована, хотя определенная неравномерность между землями существует и теперь. Так, по площади крупнейшая земля Бавария (70,5 тыс. кв. км) превосходит самую малую — Бремен (0,4 тыс. кв. км) в 176 раз, а по численности населения крупнейшая земля Северный Рейн — Вестфалия (17,68 млн. жителей) больше самой малой земли — того же Бремена (0,68 млн. жителей) в 26 раз.

Основной закон предусмотрел возможность дальнейшей оптимизации структуры Федерации. В частности, его ст. 29, приведенная в Общей части учебника (см. п. 5 § 1 гл. XI), предусматривает процедуру переформирования федеральной территории. Если не считать увеличения ее в результате вхождения Саара в 1957 г. и пяти земель бывшей ГДР в 1990 г. (при том, что Западный Берлин объединился с Восточным), то переформирование имело место один раз: в 1952 г. три земли — Баден, Вюртемберг-Баден и Вюртемберг-Гогенцоллерн — объединились, образовав нынешнюю землю Баден-Вюртемберг. Предусмотренная ст. 29 Основного закона процедура демократична, хотя и громоздка, но это последнее обстоятельство вряд ли можно считать недостатком, ибо поспешность здесь может быть только вредна. Впрочем, согласно ст. 118, указанное переформирование трех земель в одну произошло по упрощенной процедуре — посредством соглашения прежних земель. В 1994 г. в переходные и заключительные положения Основного закона была включена ст. 118-а, согласно которой переформирование на территории земель Берлин и Бранденбург также может иметь место в упрощенном порядке — путем соглашения обеих земель при участии их избирателей.

Распределение компетенции между Федерацией и землями достаточно тщательно проработано в Основном законе, причем компетенция разграничена применительно к законодательству, исполнительной деятельности и финансам. В немецкой литературе Германия характеризуется как «кооперативная федерация»*, поскольку имеет место институционально (прежде всего конституционно) оформленное сотрудничество Федерации и земель, а также земель между собой**.

* Правильнее было бы сказать — «кооперационная», ибо никакие кооперативы в данном случае не имеются в виду. Но, к сожалению, термин «кооперативный федерализм» у нас уже укоренился (см., например, п. 5 § 1 гл. XI Общей части Учебника).

** См.: Государственное право Германии, с. 82 — 83.

Осуществление государственных полномочий и выполнение государственных задач возлагаются ст. 30 Основного закона на земли, поскольку Основной закон не содержит или не допускает иного регулирования. Это своеобразная форма *презумпции компетенции земель,* которая свидетельствует о принципиальной децентрализованности германской федерации.

Согласно ст. 31, *федеральное право имеет перевес над правом земель**. Толкуется это положение, однако, ограничительно: оно действует только в случае, когда федеральное правотворчество осуществляется в рамках федеральной компетенции.

* Буквально положение ст. 31 звучит весьма оригинально: «федеральное право ломает право земель» (Bundesrecht bricht Landesrecht).

Землям принадлежит право законодательства (ст. 70), поскольку Основным законом законодательные полномочия не передаются Федерации, а разграничение компетенции между Федерацией и землями определяется положениями Основного закона об исключительном и конкурирующем законодательстве. Здесь, таким образом, сформулирована *презумпция законодательной компетенции земель.*

В сфере *исключительного законодательства* Федерации земли могут законодательствовать лишь тогда и постольку, когда и поскольку они прямо уполномочены на это федеральным законом (ст. 71). К этой сфере ст. 73 отнесла 12 позиций (иностранные дела, оборону, федеральное гражданство, свободу передвижения, почтовую и телесвязь и др.).

В сфере *конкурирующего законодательства,* согласно ст. 72, земли могут законодательствовать тогда и постольку, когда и поскольку по соответствующим вопросам отсутствуют федеральные законы. Федерация же должна законодательствовать в этой сфере тогда и постольку, когда и поскольку это в общегосударственных интересах необходимо для установления равноценных условий жизни на федеральной территории либо сохранения правового или экономического единства. Федеральным законом можно определить, что федеральное законодательное регулирование, необходимость в котором отпала, может быть замещено правом земель.

Статья 74 определяет сферу *конкурирующего законодательства,* перечисляя 28 позиций (гражданское, уголовное, уголовно-исполнительное право, судоустройство и судебный процесс, адвокатура, нотариат, юридическое консультирование, акты гражданского состояния, право союзов и собраний, пребывание и поселение иностранцев, производство и использование ядерной энергии в мирных целях и др.). При этом установлено, что законы об ответственности государства, которая включена в указанный перечень, нуждаются в согласии Бундесрата. Все остальные, стало быть, этого не требуют. В ст. 74-а дополнительно установлено, что оплата и снабжение лиц, состоящих на публичной службе в публично-правовом отношении службы и верности, включая федеральных и земельных судей, входят в сферу конкурирующего законодательства, если не находятся в сфере законодательства исключительно федерального, и что законы по этим вопросам принимаются с согласия Бундесрата.

В ст. 75 установлено право Федерации издавать *рамочные предписания* для законодательства земель при наличии тех же условий, что и в сфере конкурирующего законодательства. Сфера рамочной компетенции содержит шесть позиций (общие принципы высшего образования, общие правоотношения печати, распределение земельных участков, водное хозяйство, защита природы и др.). Рамочные предписания могут вдаваться в .подробности регулируемых отношений или соАержать нормы прямого действия лишь в исключительных случаях. В случае издания Федерацией рамочных предписаний земли должны привести свои законы в соответствие с ними в течение установленного законом соразмерного срока. И здесь Федерация может констатировать отпадение необходимости в федеральном регулировании.

В тех случаях, когда в силу изменения соответствующих статей Основного закона соответствующие вопросы ушли из федеральной компетенции, продолжает действовать федеральное право, но может заменяться правом земель (ст. 125-а). Сомнения по этому вопросу разрешаются Федеральным конституционным судом (ст. 126).

Согласно ст. 83, *исполнение федеральных законов возложено на земли,* поскольку Основной закон не определяет или не допускает иного, т. е. опять же презюмируется компетенция земель. В этой связи, по ст. 84, они регулируют учреждение властей и административное производство, если иное не установлено федеральными законами, принимаемыми с согласия Бундесрата. Федеральное правительство может с согласия Бундесрата издавать общие административные предписания.

Федеральное правительство осуществляет надзор за тем, чтобы земли исполняли федеральные законы согласно действующему праву. С этой целью оно может направлять *уполномоченных* в верховные органы власти земель и с их согласия, а если согласие не дается, то с согласия Бундесрата — также в их нижестоящие органы. Если недостатки в исполнении федеральных законов в землях, выявленные Федеральным правительством, не устраняются, то Бундесрат по инициативе Федерального правительства или земли постановляет о том, имело ли место нарушение землей права. Это постановление может обжаловаться в Федеральный конституционный суд.

Принятый с согласия Бундесрата федеральный закон может возложить на Федеральное правительство полномочие давать в особых случаях отдельные указания по исполнению федеральных законов. Кроме случаев, которые Федеральное правительство сочтет неотложными, указания должны направляться верховным органам власти земель.

Если земли исполняют федеральные законы по поручению Федерации, то, согласно ст. 85, учреждение органов для этого остается делом земель, поскольку иное не предписано федеральным законом, принятым с согласия Бундесрата.

Федеральное правительство может с согласия Бундесрата издавать *общие административные предписания* и регулировать единообразную подготовку чиновников и служащих. Руководители властей

среднего уровня должны назначаться с его согласия. Власти земель подчиняются указаниям компетентных верховных федеральных властей. Указания, кроме неотложных, по мнению Федерального правительства, случаев, должны направляться верховным органам власти земель, которые обеспечивают исполнение указаний.

Федеральный надзор распространяется на законность и целесообразность исполнения. С этой целью Федеральное правительство может запрашивать отчет и документы и направлять уполномоченных во все органы.

Часть федеральных законов исполняется Федерацией через ее собственную администрацию либо через непосредственно федеральные корпорации или учреждения публичного права, и для этого Федеральное правительство, если федеральным законом не установлено иного, издает общие административные предписания, регулируя и учреждение органов (ст. 86).

Федерация путем принятия с согласия Бундесрата соответствующего закона может поручать землям исполнение федеральных законов, которое изначально должна осуществлять сама. Это, в частности, относится к сфере ядерной энергии (ст. 87-в), транспортным артериям (ст. 87-г, 87-е, 89, 90), причем управление автострадами может поручаться даже органам местного самоуправления.

Отношения с иностранными государствами отнесены ст. 32 к ведению Федерации, однако если заключаемый международный договор затрагивает особые отношения какой-либо земли, эта земля должна быть своевременно выслушана. Впрочем, в пределах своей законодательной компетенции и с согласия Федерального правительства *земли и сами могут заключать договоры с иностранными государствами.*

Все власти федерации и земель оказывают *взаимную правовую и служебную помощь* (ст. 35). Для поддержания или восстановления общественной безопасности или порядка земля в особых случаях может призывать в помощь своей полиции силы и учреждения Федеральной пограничной охраны. В случае же природной катастрофы или при особо тяжелой аварии земля может призвать на помощь полицейские силы других земель, силы и учреждения других администраций, а также Федеральную пограничную охрану и Вооруженные силы. Если природная катастрофа или авария угрожает территории более чем одной земли, то Федеральное правительство в случае необходимости может дать правительствам земель указание предоставить полицейские силы в распоряжение другой земли, а также использовать для поддержки полицейских сил подразделения Федеральной пограничной охраны и Вооруженных сил. Однако в любое время по требованию Бундесрата и во всяком случае незамедлительно по устранении опасности Федеральное правительство должно отменить эти меры.

Сходное регулирование предусмотрено в ст. 91 на случай опасности, угрожающей существованию или свободному демократическому строю Федерации или земли.

Статья 36 предписывает высшим федеральным властям в соразмерном числе *использовать чиновников из всех земель.* Для прочих федеральных органов чиновников следует, как правило, привлекать из той земли, в которой они действуют. Законы об обороне должны учитывать деление Федерации на земли и их особые земляческие отношения.

Если земля не выполняет своих федеральных обязанностей, возложенных Основным законом или другим федеральным законом, Федеральное правительство с согласия Бундесрата может принять необходимые меры, чтобы путем *федерального принуждения* побудить землю к выполнению ее обязанностей. Для этого Федеральное правительство или его уполномоченный наделяется правом давать указания всем землям и их властям.

Интересное регулирование содержится во включенном в Основной закон в 1969 г. разд. VIII-а. Здесь предусмотрены формы сотрудничества Федерации и земель в социально-экономической сфере.

Согласно ст. 91-а, Федерация оказывает содействие землям в выполнении их задач, если эти задачи важны для всего общества и участие Федерации необходимо для улучшения условий жизни. Это относится к развитию и строительству высших школ, включая их клиники, к улучшению региональной структуры хозяйства, аграрной структуры и защиты побережий. Данные задачи конкретизируются принимаемым с согласия Бундесрата федеральным законом, который должен содержать общие принципы для выполнения совместных задач Федерации и земель. Закон предусматривает процедуру и учреждения для *совместного рамочного планирования,* осуществляемого с согласия соотт ветствующих земель. Федерация при этом берет на себя половину или не менее половины всех расходов. На основе соглашений Федерация и земли, по ст. 91-6, могут сотрудничать в планировании образования и в содействии научным исследованиям, значение которых выходит за региональные рамки.

В 1993 г. принят Закон о сотрудничестве Федерации и земель в делах Европейского союза.

Ф и н а н с о в ы е о т н о ш е н и я . Согласно ст. 104-а Основного закона, Федерация и земли несут свои расходы, как правило, *раздельно.* Если земли действуют по поручению Федерации, соответствующие расходы ложатся на нее. Федеральные законы, гарантирующие денежные выплаты и подлежащие исполнению землями, могут полностью или частично возлагать эти выплаты на Федерацию. Если законом предусмотрено, что Федерация несет половину расходов или более, он исполняется по поручению Федерации. Если же четверть или более расходов ложится на земли, принятие закона требует согласия Бундесрата.

Федерация может предоставлять землям финансовую помощь для особо важных земельных и общинных инвестиций, необходимых для преодоления нарушений общеэкономического равновесия, для компенсации различия экономической силы на федеральной территории или для содействия экономическому росту.

Федерация и земли несут административные расходы своих органов и отвечают друг перед другом за надлежащее управление.

В ст. 105 распределена финансовая компетенция между Федерацией и землями. Федерации принадлежит исключительное право законодательствования о таможенных пошлинах и финансовых монополиях. В сферу конкурирующего законодательства входят прочие налоги, взимаемые полностью или частично в пользу Федерации, а также те, которые необходимы Федерации для осуществления ее права на законодательство в данной сфере. Земли же могут законодательствовать о местных налогах на потребление и на предметы роскоши, если эти налоги не совпадают с налогами, установленными Федерацией. Федеральные законы о налогах, поступления от которых полностью или частично идут землям или общинам (общинным союзам), нуждаются в согласии Бундесрата.

Основной закон в ст. 106 распределил конкретные налоги между Федерацией, землями и общинами (общинными союзами) и установил условия их взимания и адресатов поступающих сумм. Такое подробное регулирование основ налогового права встречается в конституциях нечасто, однако, как представляется, имеет смысл.

Статьей 107 предусмотрены меры по выравниванию финансовых возможностей земель, устанавливаемые в законодательном порядке.

В ст. 108 разграничена компетенция между финансовыми органами Федерации и земель, а также определены принципы их сотрудничества. В частности, таможенные пошлины, финансовые монополии, установленные федеральными законами налоги на потребление и отчисления в рамках Европейских сообществ подлежат ведению федеральных финансовых властей, руководители среднего звена которых назначаются по согласованию с правительствами земель. Прочие налоги подлежат ведению финансовых органов земель, структура которых и подготовка чиновников могут регулироваться федеральным законом, принимаемым с согласия Бундесрата.

Бюджеты Федерации и земель независимы друг от друга, однако Федерация и земли должны в своем бюджетном хозяйстве учитывать потребности общеэкономического равновесия (ч. 1 и 2 ст. 109).

В случае же состояния обороны к Федерации переходит право конкурирующего законодательства и в сфере компетенции земель; издаваемые в этом порядке законы требуют согласия Бундесрата. Федеральный закон, издаваемый с согласия Бундесрата, может регулировать администрацию и финансы Федерации и земель иным образом, чем это установлено в Основном законе, но жизнеспособность, особенно финансовая, земель, общин и общинных союзов должна сохраняться. Подготовка к исполнению законов, вторгающихся в компетенцию земель и ограничивающих право собственности и личную свободу, может начаться и до наступления состояния обороны (ч. 1, 3, 4 ст. 115-в).

Если в этот период федеральные органы не в состоянии принимать необходимые меры к отражению опасности, а ситуация настоятельно требует немедленных самостоятельных действий в различных частях федеральной территории, то, согласно ст. 115-и, правительства земель или назначенные ими власти или уполномоченные вправе принимать меры в сфере компетенции земель, которые отнесены к ведению Федерального правительства (использование Федеральной пограничной охраны, дача указаний органам земель и нижестоящим). Эти меры могут отменяться по отношению к властям земель и нижестоящим федеральным властям Федеральным правительством и министрами-президентами земель.

В литературе часто отмечается, что в условиях состояния обороны Германия превращается в централизованное унитарное государство.

2. Органы законодательной и исполнительной власти земель

Организация власти в землях Основным законом не регулируется. Определена она в конституциях земель, между которыми в этом вопросе наблюдается довольно значительное сходство, хотя есть, разумеется, и более или менее существенные различия.

Законодательную власть в землях осуществляют представительные органы, именуемые в большинстве земель *ландтагами* (земельными съездами). В землях-городах они носят иные названия — гражданское собрание (Btirgerschaft) в Бремене и Гамбурге, палата депутатов в Берлине. Везде, кроме Баварии, они имеют однопалатную структуру и избираются на четыре года или на пять лет. Баварский сенат (верхняя палата) формируется на основе представительства социальных, хозяйственных, культурных и общинных корпораций; сенаторы избираются на шесть лет, и каждые два года сенат обновляется на 1/3. В случае состояния обороны истекшие сроки полномочий народных представительств земель продлеваются до шести месяцев по окончании указанного состояния (ч. 1 ст. 115-3 Основного закона). В отличие от Бундестага большинство народных представительств земель могут досрочно самораспускаться либо распускаться по решению избирателей, принятому на петиционном референдуме.

Функции и полномочия, внутренняя организация и процедура народных представительств земель в основных своих чертах сходны с теми, которые присущи Бундестагу. В городах-землях эти органы выполняют также функции и осуществляют полномочия местного городского самоуправления.

Правительство земли именуется нередко кабинетом или государственным правительством, в Берлине, Гамбурге — сенатом. Оно состоит из министра-президента (в Берлине, Бремене, Гамбурге — правящего или первого бургомистра), который избирается представительным органом и выполняет также полномочия главы земли, во многом аналогичные полномочиям Федерального президента, и из министров, назначаемых по предложению министра-президента также соответствующим народным представительством. Статус правительства и его главы, их отношения с представительным органом в основных чертах аналогичны статусу Федерального правительства и Федерального канцлера и их отношениям с Бундестагом.

Встречаются, правда, и специфические особенности. Например, сенат Гамбурга избирает из своего состава первого и второго бургомистров сроком на один год. Нетрудно усмотреть здесь параллель со швейцарским Федеральным советом.

В землях имеются также *конституционные суды,* которые носят различные наименования (например, государственная судебная палата — Staatsgerichtshof — в Баден-Вюртемберге, конституционная судебная палата в Саксонии).

3. Политико-территориальная организация земель

Основной единицей политико-территориальной организации земель служат *общины* (Gemeinden). Согласно ч. 2 ст. 28 Основного закона, общинам должно быть гарантировано право регулировать дела местного сообщества в рамках закона и под собственную ответственность. *Общинные союзы* в рамках установленной законом сферы своих задач также имеют право самоуправления (напомним, что общинные союзы создаются самими общинами для лучшего осуществления своей компетенции, осуществляют только те полномочия, которыми их наделили участвующие в союзе общины, и расходуют только переданные общинами средства). Гарантия самоуправления охватывает также основы собственной финансовой ответственности. Часть 3 указанной статьи возлагает на Федерацию обязанность обеспечить соответствие конституционного строя земель указанным принципам.

Из этих положений можно сделать вывод, что политико-территориальное устройство земель основывается на автономии общин, включающей их финансовую автономию, и что общины в пределах своей компетенции могут создавать общинные союзы. В остальном эта проблематика регулируется конституциями и законами земель.

Так, согласно ст. 137 Конституции земли Гессен 1946 г., общины являются исключительными обладателями всех полномочий местной публичной администрации, осуществляемой на основе их собственной ответственности. Они могут решать любую задачу публичной власти, кроме случаев, когда это в общественных интересах особым предписанием закона отнесено к ведению другого органа. Аналогичен статус и общинных союзов. Право общин и их союзов на самостоятельное управление своими делами гарантируется государством, которое ограничивает свой надзор лишь обеспечением

соответствия такого управления законам. На общины и их союзы, а также на их *правления* могут быть возложены и государственные задачи, решаемые в соответствии с указаниями вышестоящих государственных органов. Государство обязано гарантировать получение общинами и их союзами денежных средств, необходимых для выполнения их задач, и предоставить им источники доходов, которыми они могут распоряжаться под собственную ответственность.

Общины представляют собой сельские населенные пункты или их группы и города. Земли Берлин и Гамбург являются одновременно общинами. Ведают они развитием инфраструктуры, общественным транспортом, туризмом, жилищным строительством, школьными и дошкольными заведениями, содержанием дорог, больниц, театров, библиотек, музеев, социальных и спортивных учреждений. Они могут устанавливать и взимать определенные законом налоги и сборы.

На начало 1993 г. в Германии было более 16 тыс. общин.

В сельской местности общины объединены *уездами* (Kreise), которые имеют свое самоуправление. Иногда общинные союзы на практике территориально совпадают с уездами, и самоуправление общинного союза представляет собой в этом случае самоуправление уезда. В то же время крупные города представляют собой *города вне уездов* (kreisfreie Stadte) или города-уезды (Stadtkreise), которые, будучи общинами, имеют также права уездов. Они могут делиться на городские *округа* (Bezirke). Берлин, например, делится на 23 самоуправляющихся округа. Иногда на округа делятся крупные сельские общины, население которых превышает 100 тыс. жителей. Всего в ФРГ 543 уезда, в том числе 117 городов вне уездов.

Общины и уезды принимают свои *уставы* (Satzungen или Ordnungen).

В ряде земель между уездом и центром находится промежуточная административно-территориальная единица — *правительственный округ* (Regierungsbezirk), в рамках которого решаются местные государственные задачи и осуществляется государственный надзор за местным самоуправлением. Таких единиц 29.

4. Местное самоуправление и управление

Организация местного самоуправления в Германии весьма разнообразна. Немецкие исследователи выделяют четыре типа *общин,* классифицируя их с точки зрения соотношения представительного органа и администрации.

Южногерманская модель, применяемая, в частности, в Баден-Вюртемберге, Баварии, характеризуется слиянием верхушки представительной корпорации и администрации. Представительная корпорация (общинный совет, городское собрание депутатов и т. п.) избирается непосредственно населением. Так же избирается и глава администрации — бургомистр, который одновременно по должности председательствует в представительной корпорации. Эту модель называют *конституцией совета.*

Другая модель применяется в городах таких земель, как Гессен и Шлезвиг-Гольштейн, а также в городах-землях Берлине, Бремене и Гамбурге. Она характеризуется тем, что избранный населением представительный орган формирует свой коллегиальный исполнительный орган — магистрат или сенат, который состоит из бургомистра и почетных (т. е. работающих на общественных началах) членов. Такая же модель действует в самоуправляющихся городских округах; например, в округах Берлина избираются окружные собрания депутатов (Bezirksverordneten-versammlungen), каждое из которых избирает окружное управление (Bezirksamt) в составе бургомистра и окружных советников (один из них — заместитель бургомистра). Известна эта модель под названием *конституции магистрата.*

Третья модель характерна для земель Рейнланд-Пфальц, Саар, Шлезвиг-Гольштейн (сельские общины). Она предусматривает, что избранный населением представительный орган, в свою очередь, избирает бургомистра, который возглавляет и представительную корпорацию, и местную администрацию, соединяя функции главы общины и главы администрации. Такую модель именуют *конституцией бургомистра.*

Наконец, четвертая модель, существующая в землях Северный Рейн — Вестфалия и Нижняя Саксония, сложилась под влиянием британских оккупационных властей и напоминает англосаксонскую систему «совет — управляющий». Представительный орган, как и везде, избирается непосредственно населением. Однако создаваемый этим органом исполнительный комитет не является местной администрацией, а готовит лишь решения представительного органа. Наряду с исполнительным

комитетом представительный орган избирает директора общины (города и т. д.). Директор является главой администрации. Это так называемая северогерманская конституция, или *конституция директора.*

В *уездах* органами самоуправления служат представительный орган — крайстаг (уездный съезд) или крайсрат (уездный совет) и администрация во главе с ландратом (земским советником), который избирается либо населением, либо представительным органом.

Конституции земель, как отмечалось, предписывают общинам и уездам формировать их представительные органы путем всеобщих, прямых, свободных, равных и тайных выборов, а в случае конкуренции списков кандидатов — на основе пропорциональной избирательной системы, обеспечивая в необходимых случаях представительство обособленных частей общины.

В правительственных округах действуют *правительственные президиумы* во главе с *правительственными президентами,* которые осуществляют на местах полномочия земель.

Органы местного самоуправления создают в масштабе страны свои общественные организации — Германский съезд городов, Германский съезд сельских уездов, Германский союз городов и общин и др. Эти организации обеспечивают сотрудничество органов местного самоуправления и представляют их перед федеральными органами и учреждениями.

Литература

Арльт Р. Правовые проблемы преобразования восточногерманского сельского хозяйства в условиях рыночной экономики// Государство и право, 1994, № 3.

Волман Г. Чем объясняется стабильность политического и экономического развития ФРГ// Государство и право, 1992, № 11.

Государственное право Германии. Т. I, II. М.: ИГП РАН, 1994.

Граверт Р. Финансовая автономия органов местного самоуправления в ФРГ// Государство и право, 1992, № 10.

Жданов А.А. Административное право Федеративной Республики Германии// Административное право зарубежных стран. Учебное пособие. М.: СПАРК, 1996 (гл. 4).

Зайффуст В. Правовые и экономические *проблемы, после объединения Германии//* Государство и право, 1993, № 11.

Кнемайер Ф.Л. Организация местного самоуправления в Баварии (основные структуры, особенности, недостатки)// Государство и право, 1995, № 4.

Конституции зарубежных государств. Соединенные Штаты Америки, Великобритания, Франция, Германия, Италия, Испания, Греция, Япония, Канада. М.: Бек, 1997.

Кряжков В.А. Конституционные суды земель Германии// Государство и право, 1995, № 5.

Урьяс Ю.П. Судебная система ФРГ//Судебные системы западных государств. М.: Наука, 1991 (гл. IV).

Федеративная Республика Германия. Конституция и законодательные акты. М.: Прогресс, 1991.

Хессе К. Основы конституционного права ФРГ. М.: ЮЛ, 1981.

Шнапп Ф. Е. Аппарат главы окружной администрации в землях ФРГ// Государство и право, 1994, № 4.

Эзер А. Ассимиляция уголовного права в процессе объединения двух Германий// Государство и право, 1993, № 9.

Контрольные вопросы и задания

1. Из каких актов складывается действующая конституция Германии?
2. Чем германская конституция отличается от французской и итальянской?
3. Какой порядок реализации права собраний установлен Основным законом?
4. Кто является субъектом основных прав, записанных в ст. 9 Основного закона?
5. Обратите внимание на те права и свободы, которые признаются только за немцами, и те, субъектом которых может стать каждый. Какой вывод можно сделать из этого разграничения? Сравните с гл. 2 Конституции России и сделайте вывод.
6. В чем заключается социальная функция собственности (ч. 2 ст. 14 Основного закона), как практически она может быть реализована?
7. Истолкуйте содержание ч. 3 ст. 20 Основного закона. Объясните, в частности, почему здесь говорится не только о законе, но о законе и праве.
8. Можно ли считать ХДС конфессиональной и клерикальной партией?
9. Сравните порядок формирования Бундестага и Бундесрата, с одной стороны, и палат российского Федерального Собрания — с другой. Выявите черты сходства и различия.

10. Почему в Бундестаге считают членов, а в Бундесрате голоса?
11. Каков численный состав Совместного комитета?
12. Сколько раз одно и то же лицо может избираться на должность федерального президента?
13. Чем Федеральное собрание Германии отличается от одноименного органа в России?
14. Как Вы оцениваете компетенцию Федерального президента?
15. В чем различие полномочия Федерального президента распускать Бундестаг по ст. 63 и по ст. 68 Основного закона?
16. Федерация в Германии симметричная или асимметричная? Обоснуйте свой ответ.
17. Сравните конституционные формулировки презумпции законодательной компетенции субъектов федерации в Германии и России.
18. Какой институт российского конституционного права аналогичен институту федеральной рамочной компетенции (ст. 75 Основного закона) в Германии?
19. Сравните компетенцию Федерального конституционного суда и Конституционного Суда Российской Федерации.
20. Сопоставьте территориальное устройство Германии и России.

ГЛАВА VI. ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО (КОНСТИТУЦИОННОГО) ПРАВА ШВЕЙЦАРИИ

§ 1. Конституция Швейцарии

1. Конституционное развитие

Швейцария со многих точек зрения, включая и конституционно-правовую, представляет собой хотя и небольшое, но весьма оригинальное государство. Она никогда не имела монархической формы правления, не переживала периода абсолютизма, всегда отличалась децентрализованным управлением и высокой степенью развития непосредственной демократии. В стране равноправны четыре языка, и мы не случайно в названии посвященной ей главы указали оба термина — государственное право и конституционное право. Первый употребляется в немецкоязычной части страны, а второй — в остальных ее частях.

Впрочем, и название швейцарского государства на этих языках существенно различается. Если на романских языках оно именуется Швейцарской Конфедерацией (по-французски, например, Confederation Suisse), несмотря на то, что с середины прошлого века Швейцария по существу превратилась в федерацию, то на немецком ее официальное название звучит очень своеобразно: Schweizerische Eidgenossenschaft, что буквально означает Швейцарское Клятвенное Товарищество (или Содружество). Это название идет от «Союзного письма», или «Клятвы Рютли», — совместной декларации кантонов Ури, Швиц и Унтервальден 1291 г., положившей начало швейцарской союзной государственности.

В своих международных отношениях Швейцария придерживается политики постоянного нейтралитета, который после наполеоновских войн был в 1815 г. гарантирован Россией, Великобританией, Францией, Пруссией и Испанией.

В том виде, в каком в настоящее время существует Швейцария, она сложилась к 1848 г. в результате гражданской войны, развязанной годом раньше образовавшими блок Зондербунд (Особый союз) семью католическими кантонами, пожелавшими выйти из Конфедерации. Война была весьма. скоротечной и малокровной: длилась 26 дней, погибло около сотни человек. В 1848 г. вместо конфедерации кантонов было образовано федеративное государство. В течение XIX в. предпринимались многочисленные попытки увеличить степень централизации, на что были направлены две попытки полного пересмотра Конституции. Лишь со второй попытки Конституция 1848 г. была изменена указанным образом. Первая была предпринята в 1872г.: на референдуме 29 мая этого года 260 859 проголосовавших сказали «нет» пересмотру, тогда как в пользу «да» высказались 255 606 избирателей; 13 кантонов проголосовали против пересмотра, а девять — ответили утвердительно. Основная причина отклонения проекта — слишком централистский характер предложенного нового высшего закона. Вторая попытка полного пересмотра осуществилась в 1874 г.: акт был принят Федеральным собранием 31 марта, а референдум прошел 29 мая. Тогда 340 199 избирателей сказали «да» пересмотренному тексту, а 219 801 — «нет»; из кантонов за пересмотр высказались 14 1/2, а против — 7 1/2 (что означают половинки кантонов, вы узнаете несколько позже). Таким образом, действующей швейцарской Конституции уже более 120 лет;

она содержала первоначально 119 статей в основной части и пять статей — в переходных положениях. С тех пор она подверглась многочисленным частичным изменениям, производившимся почти ежегодно. Таких изменений на первый квартал 1994 г. было осуществлено 130. К 1985 г. в нее были включены 54 новые статьи; из них 52 получили номера статей, после которых были помещены, но с индексами «бис», «тер», «кватер» и т. д. (что по-латыни означает «дважды», «трижды» и т. д.). Из первоначального текста Конституции 54 статьи были отменены или изменены, причем девять статей — дважды, три статьи — трижды и три статьи — пять раз. У трех статей основной части (27-бис, 51 и 52) и у ст. 12 — 16 переходных положений остались только номера, а текст отменен. Из имевшихся на 1 апреля 1994 г. 183 статей, не считая переходных положений, только 84 сохраняют первоначальный текст. В результате к настоящему времени Конституция, хотя и выросла по числу статей более чем наполовину, в значительной мере утратила свое единство и внутреннюю связность.

При всем разнообразии внесенных в Конституцию изменений в ее развитии можно выделить по крайней мере две заметные тенденции — усиление центральной власти и расширение перечня прав и свобод.

2. Общая характеристика действующей Федеральной конституции

Прежде всего следует оговориться в отношении употребляемого нами при переводе швейцарской терминологии термина «федеральный». Строго говоря, правильнее было бы употреблять термин «союзный», как это было принято в нашей литературе применительно к Швейцарии (да и не только к ней) ранее. Французский термин «federal» может иметь и такое значение. Не всякий государственный союз есть федерация, но всякая федерация есть государственный союз. Поэтому термин «союзный» применим и к конфедерации, и к федерации, и к иным государственным объединениям, именующим себя союзом. Немецкий текст Конституции при наименовании центральных органов власти страны присоединяет к их названиям слово Bundes-, что буквально означает «союзный» (Bund — союз). В буквальном переводе с немецкого официальное наименование Конституции — Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft звучит нормально: «Союзная конституция Швейцарского Клятвенного Товарищества». Можно сказать и «Союзная конституция Швейцарской Конфедерации». Но выражение «Федеральная конституция Швейцарской Конфедерации», а именно так она называется по-французски, представляется не вполне логичным.

И хотя, следуя современным (главным образом, газетным) традициям, мы говорим о Федеральной конституции Швейцарии, ее федеральных законах, федеральных органах власти, читатель должен все же иметь в виду, что эта переводная терминология не очень точна.

Обращаясь к основным чертам швейцарской Федеральной конституции, мы должны отметить, что она состоит из краткой преамбулы, трех разделов и заключительных положений, имеющих особую нумерацию статей. В преамбуле, открывающейся словами: «Во имя Всемогущего Бога!», определяются цели создания Конституции, а именно укрепление Конфедерации, сохранение и поощрение единства, силы и чести швейцарской нации. Раздел первый «Общие положения» содержит весьма разнообразные нормы, регулирующие права и свободы швейцарцев, а также отношения между Конфедерацией и кантонами, включая распределение между ними предметов ведения и полномочий. Раздел второй «Федеральные власти» регулирует в соответствующих подразделах (часть из них имеет свою внутреннюю рубрикацию) статус парламента и его палат, Федерального совета (правительства), Федеральной канцелярии, Федерального суда, Административного суда, а кроме того, содержит подраздел «Разные положения»; здесь, в частности, следует особо отметить ст. 116, согласно которой немецкий, французский, итальянский и рето-романский (раушский) суть национальные языки Швейцарии, а немецкий, французский и итальянский объявляются официальными языками. В соответствии с поправкой, внесенной в эту статью 4 июня 1996г., рето-романский язык является официальным языком в отношениях Конфедерации с гражданами, для которых этот язык родной. Конфедерация поддерживает усилия кантонов Гризон и Тичино по сохранению итальянского и рето-романского (раушского) языков.

Раздел третий, состоящий всего из семи статей, определяет порядок пересмотра Конституции. Переходные положения, насчитывавшие на 1 апреля 1994 г. 19 статей с текстом (всего же 24 статьи), регулируют очень разные вопросы; здесь следует отметить (ст. ,8) временное делегирование Федеральному совету нормотворческих прав в налоговой области с подробным указанием принципов, которых он при этом обязан придерживаться.

Особенность содержания швейцарской Конституции, на которую мы уже обращалось внимание в Общей части учебника (п. 2 § 6 гл. II во 2-м изд.), состоит в том, что в нее включено немало таких норм, какие обычно находят свое место лишь в текущем законодательстве. Это нередко обусловлено тем, что в Конституции получали отражение чисто экономические и политические потребности. Особенно часто подобные нормы стали включаться в Конституцию после того, как в 1891 г. была установлена возможность ее изменения по народной инициативе.

Регулируемое Конституцией политико-территориальное устройство страны, невзирая на ее название (Конфедерация), следует характеризовать как *федеративное* (см. ниже § 6).

Что же касается формы правления, то определить ее непросто. Хотя коллегиальный орган — Федеральный совет — соединяет функции и правительства, и во многом также главы государства и не несет по Конституции политической ответственности перед Федеральным собранием (парламентом), он избирается парламентским путем. Швейцария, следовательно, — *своеобразная смешанная республика с выраженным дуалистическим государственным режимом.*

По способу изменения Конституция Швейцарии относится к числу *жестких.* Она различает два вида своего собственного пересмотра — полный и частичный.

Полный пересмотр, согласно ст. 119 Конституции, производится только законодательным путем. Если одна из палат федерального собрания вынесет постановление о полном пересмотре, а другая с этим не согласится, или полного пересмотра потребуют 100 тыс. избирателей, то вопрос о том, должен состояться пересмотр или нет, передается на голосование швейцарского народа. В случае положительного ответа большинства проголосовавших избирателей на этот вопрос обе палаты подлежат переизбранию, чтобы приступить к полному пересмотру Конституции (ст. 120). Идея полного пересмотра выдвигалась неоднократно, однако только 8 сентября 1935 г. состоялся референдум относительно его необходимости, на котором решение избирателей было отрицательным.

В 1965 г. обе палаты согласились с необходимостью полного пересмотра, однако процедура подготовки его продолжается до сих пор, отличаясь обстоятельностью, тщательностью и, как видим, неторопливостью. В 1978 и 1985 гг. публиковались проекты новой Конституции, последний из которых во всяком случае имеет вполне современный вид: в нем есть раздел о правах и свободах и руководящих принципах государства, детализированных в нескольких главах, раздел о федеративном устройстве, сохраняются характерные для Швейцарии институты непосредственной демократии. В 1987 г. Федеральное собрание постановило полностью пересмотреть Федеральную конституцию и поручило Федеральному совету представить ее проект. Однако полного пересмотра так до сих пор и не произошло.

Частичный пересмотр, согласно ст. 121 Конституции, может осуществляться как законодательным путем, так и по народной инициативе, т. е. по требованию 100 тыс. избирателей включить, отменить или изменить какую-либо статью Федеральной конституции. Если избиратели предлагают пересмотреть или включить несколько различных конституционных положений, то каждое из них должно составить предмет отдельной инициативы.

Народная инициатива может быть заявлена в форме общего предложения или разработанного проекта. Если палаты Федерального собрания согласились с народной инициативой в виде общего предложения, они должны разработать соответствующий проект и представить его на решение народа и кантонов (субъектов швейцарской федерации)*, а если Федеральное собрание согласилось с народной инициативой в виде разработанного проекта, он сразу передается на одобрение народа и кантонов. Голосом кантона, согласно ч. 3 ст. 123 Конституции, считается результат народного голосования в нем.

* В немецком тексте Конституции слово «кантон» обозначается двумя синонимичными терминами: «Kanton» и «Stand».

При несогласии палат с инициативой вопрос о необходимости частичного пересмотра выносится на голосование народа, и в случае положительного решения большинства проголосовавших избирателей Федеральное собрание должно приступить к пересмотру, одобренному народом. В случае несогласия с разработанным проектом оно может вынести на решение народа вместе с инициативным проектом также свой альтернативный проект или предложение отклонить инициативный проект.

Согласно ст. 121-бис Конституции, частично излагавшейся в Общей части учебника (п. 6 § 5 гл. VII), при вынесении на референдум контрпроекта Федерального собрания избирателю предлагается ответить на три вопроса:

1) предпочитает ли он народную инициативу действующему праву;

2) предпочитает ли он контрпроект действующему праву;

3) какой из проектов должен вступить в силу, если народ и кантоны предпочитают действующему праву оба проекта;

Абсолютное большинство определяется для каждого вопроса отдельно. Вопросы, оставшиеся без ответа, не учитываются. При одобрении избирателями обоих проектов решение определяется результатом голосования по третьему вопросу. В силу вступает проект, получивший больше голосов избирателей и кантонов. Если же по третьему вопросу большинство голосов избирателей получил один проект, а большинство голосов кантонов — другой, ни один из этих проектов в силу не вступает.

Вообще для вступления в силу новой Конституции или новой ее части необходимо большинство голосов участвовавших в голосовании избирателей и большинство голосов кантонов. При этом голос полукантона (см. об этом ниже, § 6) считается половиной голоса кантона (ч. 1 и 2 ст. 123).

Предложения о частичном пересмотре выносятся на референдум почти ежегодно, и на 1 апреля 1994 г. избиратели и кантоны одобрили, как отмечалось, 130 проектов конституционных изменений и еще больше отклонили. При этом 199 проектов было внесено путем народной инициативы, и подавляющее большинство их было отклонено на референдумах или заранее отозвано. Учитывая, что проекты Федерального собрания отклоняются на референдумах лишь в 25% случаев, можно прийти к выводу, что избиратели этим проектам доверяют больше. Однако, как отметила швейцарская Федеральная канцелярия, оказывается, что народные инициативы часто побуждают Федеральный совет и Федеральное собрание к реформам, до которых те сами дозрели бы значительно позже*.

* *Schweizerische Bundeskamlei.* Vom Werden der Bundesverfassung// Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874. Stand am 1. April 1994. Bern, Bundeskanzlei, 1994.

3. Конституции кантонов

Каждый кантон и полукантон имеет свою конституцию. В некоторых кантонах конституции были приняты еще до принятия первой федеральной Конституции 1848 г. (в Тичино — в 1830 г., в Женеве — в 1847 г.) или до принятия ныне действующей Конституции (во Фрибуре — в 1857 г., в Невшателе — в 1858 г., в Тургау и Цюрихе в — 1869 г. и т. д.). Большинство кантональных конституций приняты в конце XIX — начале XX вв. Некоторые из конституций подверглись полному пересмотру (например, в Женеве — в 1958 г., в Нидвальдене — в 1965 г., в Тичино — в 1967 г., в Обвальдене — в 1968 г., в Аарау — в 1980 г., в Базеле-сельском в — 1981 г., в Ури — в 1984 г.) и имеют вполне современный вид. Пересмотры позволили приспособить их к новым реальностям, особенно в социально-экономической области. Конституции кантонов, естественно, содержат традиционные статьи о правах и свободах, об организации системы государственной власти. Однако последние акты, принятые в 70 — 90-х гг., значительно отличаются от своих предшественников. В них была осуществлена полная перекомпоновка нормативного материала, проведена его новая систематизация. Они содержат расширенный каталог основных прав и свобод, провозглашают принципы правового государства, определяют политические задачи кантонов, устанавливают основные цели их политики, расширяют возможности применения референдума и народной законодательной инициативы, четко определяют организацию органов государственной власти, статус, организацию и пределы автономии общин, уточняют отношения между церковью и кантонами, устанавливают территориальные границы внутри кантонов.

Приведем два примера, показывающих, что последние кантональные конституции вполне идут в ногу с достижениями современного конституционализма. Так, в преамбуле Конституции кантона Жюра 1979 г. содержатся ссылки на такие основополагающие документы, как Декларация прав человека и гражданина 1789г., Всеобщая декларация прав человека Организации Объединенных Наций 1948 г. и европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г.. На основании их принципов и акта о свободном учреждении кантона от 23 июня 1974 г. республика и кантон Жюра содействует социальной справедливости, поощряет сотрудничество между народами, играет активную роль в сообществах, частью которых кантон себя считает.

Можно процитировать ч. 2 ст. 2 новой Конституции полукантона Базель-сельский 1981 г., посвященную правам и обязанностям граждан. В полукантоне гарантируются:

право на жизнь, на неприкосновенность личности и свободу мнений, а также свобода передвижения;

свобода вероисповедания и совести;

свобода информации, мнений и печати;

свобода ассоциаций, собраний и манифестаций;

свобода образования, исследований, а также свобода искусств;

защита частного имущества, тайна переписки и телекоммуникаций, а также неприкосновенность жилища;

защита от злоупотреблений сведениями;

право на брак и на образование семьи;

свобода учреждения предприятий;

право на свободный выбор и свободное осуществление своей профессии, а также право на свободное осуществление экономической деятельности.

Все кантональные конституции, как и федеральная, предусматривают возможность своего полного или частичного пересмотра, причем почти во всех кантонах эти пересмотры могут осуществляться по народной инициативе: требуется число подписей от 0,01% в полукантоне Аппенцелль-Иннерроден до 5,85% от численности избирательного корпуса в кантоне Невшатель. Для инициативы общего пересмотра конституции требуется от одной подписи избирателя в кантоне Гларус до 12 тыс. в кантоне Во и 15 тыс. в кантоне Берн. В кантоне Цюрих народная инициатива по пересмотру Конституции в период между созывами парламента — Большого совета влечет немедленное возобновление полномочий парламента прежнего созыва. В кантоне Женева полный пересмотр может осуществляться раз в 15 лет, в пяти кантонах он осуществляется общими собраниями — ландсге-майнде (см. ниже, п. 2 § 6). Инициатива пересмотра может исходить и от кантональных парламентов, например в кантонах Жюра, Во, или от парламента и правительства, например в кантоне Тичино.

Любые конституционные реформы в кантонах подлежат утверждению на референдуме. Для пересмотра кантональной конституции требуется согласие абсолютного большинства избирателей.

Как упоминалось в Общей части учебника (п. 6 § 1 гл. XI), согласно ст. 6 Федеральной конституции, кантоны обязаны испрашивать у Конфедерации гарантию для своих конституций; она дается при соблюдении этими конституциями следующих трех условий:

в них не должно содержаться ничего противоречащего предписаниям Федеральной конституции;

они должны обеспечивать осуществление политических прав в соответствии с республиканскими формами — представительными или демократическими*;

они должны приниматься народом и пересматриваться по требованию абсолютного большинства граждан.

* Мы уже обращали внимание на то, что термин «демократический» в данном контексте означает «непосредственно-демократический». См. Общую часть учебника, п. 2 § 1 гл. VIII, а также п. 6 § 1 гл. XI.

Гарантия дается в случае одобрения конституции Федеральным собранием. Отказы в гарантии встречаются редко. В 1948 г. было отказано в гарантии измененных ст. 58 Конституции полукантона Базель-городской и ст. 57 Конституции полукантона Базель-сельский на основании противоречия ст. 1 Федеральной конституции. В 1958 г. последовал отказ в гарантии ч. 3 ст. 84, включенной в 1956 г. в Конституцию кантона Во, на основании противоречия ст. 4 Федеральной конституции.

Согласно воззрениям швейцарских ученых, требование федеральных гарантий для каждой новой или пересмотренной конституции кантона должно интерпретироваться не как необходимое условие законности акта, но как мера, связанная с выполнением федеративного договора, как средство контроля со стороны федеральных властей за законностью и соответствием Федеральной конституции*. Отказ в гарантии со стороны федеральных властей должен быть отмечен в соответствующей конституции кантона, но такой отказ не лишает законности опротестованные статьи или статью.

* См.: *Rohr J.* La democratie en Suisse. P., 1987, p. 190.

В качестве примера укажем отказ в предоставлении гарантий новой Конституции полукантона Базель-сельский, принятой на референдуме 4 ноября 1984г. совсем незначительным большинством избирателей: 16 522 — «да» и 16 264 — «нет». В ее ч. 2 ст. 115 правительство полукантона обязывалось следить за тем, чтобы никакие атомные электростанции не воздвигались на территории полукантона или по соседству с ним. В августе 1985г. Федеральный совет в целом благоприятно отозвался об этой Конституции, однако в сентябре того же года Совет кантонов (верхняя палата парламента страны) отказал в гарантиях из-за указанной нормы, узрев в ней посягательство на суверенные права других кантонов. Национальный совет (нижняя палата) в марте 1986 г. все же предоставил гарантии, и Совет кантонов присоединился к этому решению. Обе палаты, однако, высказались в том смысле, что за Конфедерацией остается приоритет в решении вопросов, касающихся атомной энергии.

Процедура гарантий считается в Швейцарии слишком сложной и длинной, даже если она не дает

оснований для споров по конкретным вопросам. Швейцарским ученым и политикам представляется более гибкой система взаимных консультаций кантонов с органами федеральной исполнительной власти, прежде всего с департаментом (министерством) юстиции и полиции.

§ 2. Конституционные основы правового статуса человека и гражданина

1. Швейцарское гражданство и режим иностранцев

Согласно ст. 44 Федеральной конституции, Конфедерации принадлежит право регулировать приобретение и утрату прав гражданства в силу происхождения, брака и усыновления, а также утрату швейцарского гражданства и его восстановление.

Согласно названной статье и Федеральному закону о приобретении и утрате швейцарского гражданства 1952 г. (с последующими изменениями), этот институт традиционно включает три вида гражданства: гражданство города или коммуны, гражданство кантона и гражданство Конфедерации. Гражданство города или коммуны, которое в Швейцарии исторически считается важнейшим, автоматически влечет обладание гражданством соответствующего кантона и Конфедерации. В настоящее время, однако, приобретение и утрата гражданства регулируются названным федеральным законом. Этот акт различает приобретение гражданства по закону и путем административного решения, т. е. путем натурализации.

Приобретение гражданства, по закону включает, в свою очередь, приобретение его по рождению и в результате вступления в брак. По общему правилу, ребенок, родившийся от матери или отца — швейцарских граждан, автоматически приобретает такое же гражданство, т. е. действует право крови. Внебрачный ребенок Швейцарской гражданки также получает такое гражданство; внебрачный же ребенок иностранки становится швейцарским гражданином, если его отец является таковым и мать вступает с ним в брак, а также если родители ребенка в браке не состоят, но ребенок получает фамилию отца — гражданина страны и воспитывается, оставаясь под его родительской властью. Иностранка приобретает гражданство в результате брака со швейцарцем.

По ст. 43 Федеральной конституции каждый гражданин кантона является швейцарским гражданином и как таковой может участвовать в федеральных выборах и голосованиях по месту своего жительства, подтвердив должным образом наличие у него избирательного права. Поселившийся где-либо швейцарский гражданин пользуется по месту жительства всеми правами гражданина кантона и вместе с тем всеми правами гражданина общины, однако соучастие в публичной собственности, а также право голоса по чисто гражданским делам из этого исключаются, если кантональное законодательство не определяет иного. Право голоса в кантональных и общинных делах он получает по истечении трех месяцев после поселения. Кантональные законы о поселении и праве голоса новопоселенцев в общинах подлежат одобрению Федерального совета.

Приобретение гражданства по *натурализации* зависит главным образом от времени проживания в Швейцарии — срок установлен в 12 лет. Срок в два раза меньший требуется для иностранцев, которые уже жили в Швейцарии в молодом возрасте; для детей, усыновленных швейцарцем, а равно для детей, проживающих с матерью, имеющей иностранное происхождение, и отцом — швейцарским гражданином. Вдвойне засчитывается время, прожитое ими в стране до 10-летнего возраста.

Швейцарское гражданство может приобретаться и путем натурализации в кантоне и общине (коммуне). Натурализация производится кантоном после одобрения Конфедерацией. Натурализованное лицо обладает правами и обязанностями гражданина кантона и общины. В соответствии с кантональным правом оно может соучаствовать в их публичной собственности.

Швейцарское гражданство *утрачивается* либо в результате отказа от него, либо в результате брака швейцарской гражданки с иностранцем, если она при его заключении заявляет об отказе от швейцарского гражданства; гражданство также утрачивается в случае, если гражданин родился за границей, имеет другое гражданство и до достижения 22 лет не заявил о желании остаться гражданином Швейцарии. Лицо теряет свое коммунальное и кантональное гражданство только в случае утраты гражданства Швейцарии.

Многие швейцарцы имеют гражданство нескольких коммун и кантонов. В таких случаях, согласно решению Федерального суда, отдается предпочтение гражданству места проживания.

Федеральное законодательство, согласно ст. 69-тер Федеральной конституции, регулирует въезд и выезд, пребывание и поселение *иностранцев.* И хотя решения о пребывании и поселении принимаются

на основании федерального права кантонами, Конфедерация принимает окончательные решения по вопросам разрешений на длительное пребывание, поселение, и отклонение от установленных пределов, нарушений договоров о поселении, производимой кантонами высылки из пределов Конфедерации, отказа в предоставлении убежища. Конфедерация, в соответствии со ст. 70, может высылать со своей территории лиц, не являющихся ее гражданами и угрожающих ее внутренней или внешней безопасности.

Конституция в ст. 68 предусмотрела, что федеральное законодательство может устанавливать гражданские права для лиц без гражданства и меры по предотвращению случаев безгражданства.

2. Общая характеристика конституционных прав, свобод и обязанностей

Права, свободы и обязанности человека и гражданина регулируются в Швейцарии на двух уровнях — федеральном и кантональном — соответствующими конституциями и законами. Данная материя не выделена в Федеральной конституции в особый раздел, а регулируется в рамках первого раздела «Общие положения» наряду (можно даже сказать — вперемешку) с другими конституционными проблемами.

Первоначально Федеральная конституция провозглашала только те права, свободы и обязанности, которые содержались в конституциях кантонов. Но затем их перечень в Федеральной конституции стал увеличиваться. Однако и сегодня Швейцария в данном отношении отстает от других стран как по перечню конституционных прав и свобод, так и по их детализированности. Это служит одним из доводов в пользу полного пересмотра Конституции.

Пробельность конституционных прав и свобод и отсутствие их систематизации привели в начале 60-х гг. высший судебный орган страны — Федеральный суд — к необходимости признать приравненными к конституционным такие отдельные права и свободы, которые не записаны в Федеральной конституции. Речь идет, в частности, о личной свободе, свободе выражения мнений, свободе собраний, свободном выборе языка. Суд исходил из того, что без указанных свобод не могут существовать некоторые свободы, записанные в Конституции. Так, конституционная свобода совести не может существовать без личной свободы, а право на свободное политическое волеизъявление в форме права на инициативу проведения референдума или принятия закона не может быть реализовано без свободы собраний и свободы выражения мнений.

Кроме того, в 1974 г. Швейцария ратифицировала европейскую Конвенцию о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (с некоторыми последующими протоколами), которая стада одним из источников и гарантий прав и свобод человека и гражданина в стране. Конвенция гарантирует, в частности, такие отсутствующие в Федеральной конституции права и свободы, как право на жизнь, запрещение пыток, жестоких и позорящих наказаний, рабства или подневольного состояния, право на свободу и неприкосновенность, процессуальные права (например, право иметь адвоката), право на уважение своей частной и семейной жизни, право на свободу мысли, совести и религии, убеждений, мирных собраний, право на образование ассоциаций (например, профсоюзов) и вступление в них, запрещение дискриминации в пользовании правами и свободами по основаниям пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических и других убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальному меньшинству, имущественного, сословного или иного положения.

В ст. 4 Конституции установлено, что все швейцарцы равны перед законом. В стране нет ни отношений подданства, ни привилегий для места, рождения, семей или лиц. Мужчина и женщина равноправны, а законодатель обязан позаботиться об их равном положении в семье, образовании и труде. Они вправе претендовать на равную оплату равноценного труда. Последние две нормы, образующие ч. 2 указанной статьи, включены в Конституцию лишь в 1981 г. В отношении равноправия женщин с мужчинами швейцарцы оказались очень консервативны: к выборам женщины были допущены лишь на рубеже 70-х гг. после нескольких отклонений соответствующих конституционных поправок на референдумах, в которых тогда участвовали лишь мужчины.

Субъектами прав гражданина являются, по Конституции, швейцарцы. Можно из изложенной ст. 4 сделать вывод, что при этом имеются в виду граждане обоего пола, хотя ст. 74 в отличие от многих других статей и говорит о швейцарцах и швейцарках. Скорее всего, это техническое упущение законодателя, который бывает не свободен от подобных упущений и в самых культурных странах.

Ниже мы рассмотрим только те права, свободы и обязанности, которые содержатся в Федеральной конституции Швейцарии.

3. Гражданские (личные) права, свободы и обязанности

Часть 4 ст. 36 гарантирует *тайну почтовой и телеграфной корреспонденции.*

Свобода вероисповедания и совести неприкосновенна, — гласит ч. 1 ст. 49 Конституции. Последующие части этой статьи запрещают принуждать к участию в религиозных общинах, в религиозном обучении, в отправлении религиозных обрядов, равно как и подвергать любым наказаниям за вероисповедные взгляды. В указанном духе должно осуществляться носителями родительской или опекунской власти и религиозное воспитание детей до 16 лет. Никакими церковными или религиозными предписаниями нельзя ограничивать осуществление гражданских или политических прав. Нельзя заставлять платить налоги, предназначенные специально для целей культа, исповедуемого определенной религиозной общиной, если лицо к ней не принадлежит. В то же время вероисповедные взгляды не освобождают от выполнения гражданских обязанностей.

Согласно ст. 45 Конституции, каждый швейцарец может поселяться *в любом месте* страны и не может быть изгнан из Швейцарии. На Конфедерацию ст. 45-бис возлагает обязанность укреплять связи находящихся за границей швейцарцев с родиной и между собой и создавать для этой цели специальные учреждения. С учетом особого положения находящихся за границей швейцарцев Конфедерация может издавать нормы, необходимые для регулирования их прав и обязанностей, в частности осуществления политических прав, выполнения воинской обязанности и получения поддержки. Перед изданием таких норм следует заслушивать мнение кантонов.

Федеральным законом регулируются различие между поселением и пребыванием и вопрос о политических и гражданских правах швейцарцев, временно пребывающих на той или иной части территории страны (ст. 47).

Право на брак, согласно ст. 54, находится под защитой Конфедерации. Оно не может ограничиваться ни церковными или экономическими соображениями, ни прежним поведением, ни какими-либо иными полицейскими основаниями. Брак, заключенный в одном из кантонов или за границей по действующему там законодательству, признается на территории Конфедерации. Дети, рожденные до брака, узакониваются последующим браком родителей. Взимание сборов за въезд невесты (нем. Brauteinzugs-gebuhr) и иных подобных сборов не допускается.

4. Политические права, свободы и обязанности

Конституция устанавливает (ч. 3 ст. 43), что политические права можно осуществлять только в одном кантоне. Имеются в виду главным образом права, *избирательные.* В ст. 66 предусмотрена возможность лишения политических прав в установленных федеральным законом пределах.

В ст. 55 гарантируется *свобода печати.*

Граждане имеют право образовывать союзы, которые по своим целям и используемым для их достижения средствам не являются противоправными или опасными для государства. Регулирование борьбы со злоупотреблениями данным правом возложено на кантоны (ст. 56).

Согласно ст. 18 Конституции, каждый швейцарец является *военнообязанным* (нем. wehrpflichtig), однако закон предусматривает гражданскую заменяющую службу. Утрата военнослужащими жизни или причинение стойкого вреда их здоровью вследствие федеральной военной службы дают им или их семьям в случае нужды основание претендовать на поддержку Конфедерации. Первое снаряжение, обмундирование и вооружение военнослужащие получают бесплатно, и оружие остается у них на руках в соответствии с условиями, установленными федеральным законодательством. Лица, освобождаемые от военной службы, платят особый налог. Эти нормы отражают милиционный характер швейцарской армии, о чем несколько подробнее говорится в следующем параграфе. На основании ст. 22-бис, включенной в Конституцию в 1959 г., Конфедерация уполномочена вводить федеральным законом обязательную службу гражданской обороны для мужчин; женщины могут участвовать в несении этой службы добровольно.

5. Экономические, социальные и культурные права, свободы и обязанности

Федеральная конституция в ст. 22-тер, включенной в 1969 г., гарантирует *собственность.* Экспроприация и ограничение собственности могут предусматриваться Конфедерацией и кантонами

законодательным путем в публичных интересах. При экспроприации или равнозначном ей ограничении собственности следует обеспечить полное возмещение. В ч. 2 ст. 23 это оговорено и для случаев, когда экспроприация осуществляется в целях проведения публичных работ.

Согласно ч. 1 ст. 24-новиес, *человек и его окружающая среда защищаются от злоупотребления технологией* размножения и генной технологией.

Из ст. 33 следует, что для занятия научными профессиями (нем. wissenschaftliche Berufsarten) допустимо требование документа о пригодности (т. е. диплома и т. п.).

Часть 2 ст. 34-новиес обязывает работающих по найму *страховаться от безработицы.* При определенных условиях это могут делать и лица, занимающиеся индивидуальной трудовой деятельностью.

Нуждающимся лицам Конституция (ст. 48) гарантирует поддержку кантона, в котором они пребывают, но за счет того кантона, в котором они имеют свое постоянное местожительство.

6. Конституционно-правовые гарантии прав и свобод

Эти гарантии представляют собой главным образом те личные права и свободы, которые служат защите любых других прав и свобод, равно как и законных интересов.

В ст. 57 Конституция гарантирует право *петиций, с* которыми граждане и другие лица могут обращаться к властям.

Конституция в ст. 65 *запрещает смертные приговоры, за политические преступления,* равно как и телесные наказания. В ст. 66 она допускает объявление гражданина *утратившим политические права,* относя установление пределов этого к ведению федерального законодателя. Конституционно (ст. 67) предусмотрена возможность *выдачи* обвиняемого одним кантоном другому, однако это не может быть обязательным в случаях политических преступлений и преступлений в области печати.

Никто не может быть изъят из *подсудности* своему законному судье, и поэтому нельзя вводить никакие чрезвычайные суды. Упразднена и церковная юрисдикция (ст. 58).

Согласно ст. 59, платежеспособный должник, имеющий надежное местожительство в Швейцарии, должен привлекаться к суду по месту своего жительства, и поэтому вне кантона, где он проживает, не может налагаться арест на его имущество. Арест за долги отменен.

В ст. 64-тер хотя в виде обязанности Конфедерации и кантонов, а не субъективного права лиц, но предусмотрен принцип оказания *помощи потерпевшим от преступлений* против жизни и здоровья, включая соразмерное возмещение жертвам преступлений, оказавшимся в трудном материальном положении.

§ 3. Конституционные основы общественного строя

1. Конституционное регулирование экономических отношений

Соответствующие конституционные нормы содержатся в разделе первом Федеральной конституции, хотя, как и в предыдущих случаях, не приведены в систему. То же можно сказать и об отношениях, рассматриваемых в последующих пунктах.

Выше уже приведены конституционные положения, относящиеся к собственности.

Согласно ст. 31 Конституции, на всей территории Конфедерации гарантируется *свобода торговли и промысла,* поскольку она не ограничена Федеральной конституцией и основанным на ней законодательством. Однако исторические монопольные права кантонов сохранены. В соответствии со ст. 31-бис Конфедерация в рамках своих конституционных полномочий принимает меры, направленные на повышение благосостояния народа и экономическое обеспечение граждан. Соблюдая общие интересы всего швейцарского хозяйства, она может регулировать осуществление торговли и промысла и принимать меры для содействия отдельным отраслям хозяйства или профессиям в рамках принципа свободы торговли и промысла. Однако в случаях, когда это оправдано общим интересом, Конфедерация при необходимости может отступить от указанного принципа и издать предписания:

для сохранения важных отраслей хозяйства или профессий, существованию которых угрожает опасность, а также для содействия повышению производительности профессионального труда лиц, имеющих самостоятельный доход в этих отраслях или профессиях;

для сохранения здорового крестьянского сословия и высокопроизводительного сельского хозяйства,

а также для укрепления крестьянского землевладения;

для защиты частей страны, экономика которых находится под угрозой;

против экономически или социально вредных воздействий картелей и подобных организаций;

о предупредительных мерах по защите экономики страны и по обеспечению снабжения страны жизненно важными товарами и услугами в случае их серьезной нехватки, с которой сама экономика справиться не может.

Что касается первых двух задач, то Конфедерация действует указанным образом, если сами отрасли и профессии приняли меры самопомощи, и она содействует созданию в экономике организаций взаимопомощи.

Примечательно записанное в ст. 31-тер право кантонов регулировать законом гостинично-ресторанное дело в случае чрезмерной конкуренции, включая установление персональной пригодности к его ведению и ограничение числа предприятий в зависимости от потребности.

Право регулировать банковское дело передано в ст. 31-кватер Конфедерации, которая должна при этом заслушивать мнение кантонов.

В области кредитно-денежной, публичных финансов и внешнеэкономических отношений Конфедерация может в необходим мых случаях отступать от принципа свободы торговли и промысла. Она может обязать предприятия создавать резервы рабочих мест, используя налоговые льготы. При составлении своих бюджетов Конфедерация, кантоны и общины должны учитывать состояние экономической конъюнктуры, устанавливая соответственно надбавки или скидки для отчислений, предусмотренных федеральным правом. Накопленные таким образом средства должны храниться, пока этого требует конъюнктура. Затем прямые отчисления возвращаются в индивидуальном порядке, а косвенные используются для предоставления скидок или создания рабочих мест. При этом учитывается неодинаковое экономическое развитие отдельных территорий страны. Конфедерация проводит исследования, необходимые для экономической политики (ч. 2 — 5 ст. 31-квинквиес).

Весьма интересно положение ст. 31-септиес, которое наделяет Конфедерацию правом в целях воспрепятствования злоупотреблениям в ценообразовании осуществлять наблюдение за ценами и давать рекомендации в отношении цен на товары и услуги мощным предприятиям и организациям публичного и частного права, а в необходимых случаях понижать эти цены. Трудно, правда, сказать, в какой мере эти положения применимы на практике и каковы последствия их применения.

Впрочем, ст. 32 установила, что ряд вышеизложенных положений может вводиться только федеральными актами, одобренными на референдуме. При их принятии заслушиваются кантоны, на которые главным образом и возлагается их исполнение. Заслушиваются также экономические организации, и они могут привлекаться к участию в исполнении данных актов.

В ст. 28 — 30 Конституции регулируется *таможенное дело,* которое отнесено к ведению Конфедерации. Примечательно, что в Конституции установлены принципы, которыми федеральная власть должна руководствоваться при повышении таможенных пошлин и которые представляют определенный интерес. Так, повышение импортных пошлин на товары, необходимые для отечественных промышленности и сельского хозяйства, а также на предметы первой необходимости допускается лишь в минимальном размере, тогда как предметы роскоши облагаются максимальными пошлинами. Эти принципы должны, как правило, соблюдаться и при заключении торговых договоров с заграницей. Экспортные пошлины должны быть по возможности умеренными. Таможенное законодательство должно содержать положения, обеспечивающие пограничный и рыночный оборот. В то же время при чрезвычайных обстоятельствах Конфедерация может временно отклоняться от указанных принципов. Весь доход от таможенных пошлин идет в федеральную казну.

Этим, пожалуй, исчерпывается конституционное регулирование чисто экономических общественных отношений. Значительно подробнее регулируются в Конституции (правда, в основном в аспекте распределения компетенции между Конфедерацией и кантонами) социально-экономические и чисто социальные в узком значении общественные отношения.

2. Конституционное регулирование социальных отношений

Согласно ст. 22-кватер Конституции, Конфедерация законом устанавливает принципы для проводимого кантонами *пространственного планирования,* призванного обеспечить целесообразное использование земли и упорядоченное заселение страны. При этом учитываются потребности общенационального, регионального и местного планирования.

Конституция в ч. 1 ст. 31-квинквиес возлагает на Конфедерацию обязанность принимать меры для равномерного экономического развития, в частности для *предупреждения безработицы и дороговизны* и борьбы с ними. В ст. 34-новиес установлена обязанность Конфедерации регулировать законом страхование от безработицы, которое, как правило, обязательно для работников. Страховаться могут и работающие индивидуально. За работников половину взносов должны платить их работодатели. При чрезвычайных обстоятельствах частичное финансирование производят Конфедерация и кантоны.

В интересах Конфедерации или ее значительной части она, согласно ст. 23, может за свой счет проводить или поддерживать проведение *публичных работ,* осуществляя в случае необходимости право экспроприации за полное возмещение. Федеральное собрание, однако, может запретить проведение таких работ, если ими наносится ущерб военным интересам Конфедерации.

В ч. 1 ст. 34 Конституция управомочивает Конфедерацию единообразно регулировать использование детского *труда* и продолжительность рабочего времени для взрослых в промышленности, равно как защиту рабочих от производства, угрожающего их здоровью и безопасности. Часть 2 указанной статьи предусматривает федеральные регулирование и надзор в отношении эмиграционных агентств и частных страховых предприятий.

В соответствии со ст. 34-тер Конфедерация обязана урегулировать защиту работников, отношения между ними и работодателями, предусмотрев, в частности, совместное регулирование ими производственных и профессиональных дел, объявить общеобязательными генеральные трудовые договоры и иные совместные меры союзов работодателей и работников по содействию миру в трудовых отношениях. Условием для этого является соразмерный учет обоснованных интересов меньшинств и региональных различий, а также соблюдение равноправия и свободы союзов. Федеральный законодатель должен также предусмотреть соразмерную компенсацию жалований и заработков, упущенных вследствие военной службы, урегулировать трудовое посредничество и профессиональное обучение в промышленности, ремесле, торговле, сельском хозяйстве и домашнее обслуживание.

Согласно ст. 34-бис, включенной в Конституцию в 1980 г., Конфедерация должна учредить *страхование от болезней и несчастных случаев с* учетом существующих больничных касс. Оно может быть объявлено обязательным для всех или для отдельных классов населения.

Конфедерация обязана, по ст. 34-кватер, принимать меры для достаточного *обеспечения в случае старости, смерти и инвалидности,* основанного на федеральном, профессиональном и личном страховании, причем страхование на указанные случаи является обязательным. Пенсии должны соразмерно покрывать потребности существования, причем максимальная пенсия может превышать минимальную не более, чем вдвое. Они должны приспосабливаться к движению цен. Страхование осуществляется при участии кантонов и возможном привлечении профессиональных союзов и иных частных или публичных организаций. Финансируется страхование взносами застрахованных (если это работники, то половину взносов платят их работодатели), взносом в размере до половины расходов, покрываемым сначала чистыми доходами от табачного налога и таможенных пошлин на табак, акциза на спиртные напитки и выручки игорных домов (согласно ч. 5 ст. 35, на это идет до 80% их выручки), а также, если предусмотрено законом, взносами кантонов, уменьшающими соответственно федеральный взнос. Поощряется и самострахование, а также вовлечение инвалидов в активную деятельность.

Статьей 23-бис на Конфедерацию возложена обязанность содержать запасы хлебного зерна, необходимые для обеспечения *снабжения* страны, и осуществлять для этого ряд конкретных мер.

В соответствии со ст. 24 Конфедерация имеет право высшего надзора за полицией, охраняющей *гидротехнические сооружения и леса,* и должна содействовать исправлению и обустройству горных потоков, облесению их источников, издавая необходимые акты для охраны этих сооружений и существующих лесных массивов. Статья 24-бис возлагает на Конфедерацию ряд функций по нормативному регулированию водного хозяйства страны определяя также полномочия кантонов в данной области. Статьей 24-тер законодательство о судоходстве отнесено к ведению Конфедерации.

В ст. 24-кватер, 24-квинквиес и 24-октиес определены федеральные полномочия в сфере энергопроизводства и снабжения, а также защиты от опасности ионизирующего излучения. В последней из перечисленных статей, которая была включена в Конституцию в 1990 г., сформулированы некоторые принципы *энергетической политики.*

Согласно ч. 3 ст. 36-бис, при проведении национальных *дорог* следует максимально щадить земли, пригодные для хозяйственного использования. Статья 36-секстиес обязывает Конфедерацию охранять Альпийскую область от негативных воздействий транзитного сообщения. Кантонам разрешается без ущерба для нужд Конфедерации ограничивать или запрещать автомобильное и даже велосипедное

движение (ч. 2 ст. 37-бис). Более того, в ст. 37-кватер определяется компетенция Конфедерации и кантонов в отношении пеших троп и дорог, причем предусмотрено сотрудничество в этом вопросе с частными организациями.

Помимо упомянутых положений, лишь частично затрагивающих проблему *охраны человека и окружающей его среды,* включая животный мир, от вредных воздействий, более основательно она урегулирована в ст. 24-секстиес, 24-септиес, 24-новиес, 25, 25-бис. Примечательно, что новеллизация ст. 24-секстиес в 1987 г., которая предусмотрела охрану болот и болотистых ландшафтов особой красоты, имеющих национальное значение, сопровождалась переходным положением, обязавшим лиц, возведших в течение четырех предшествующих лет в определенной болотистой местности сооружения, строения и произведших изменения почвы, вернуть за свой счет все к первоначальному состоянию.

Статья 24-новиес, включенная в Конституцию в 1992 г., провозглашает защищенность человека и окружающей его среды от злоупотребления технологиями продолжения рода и генной инженерии, предусматривая в интересах защиты человеческого достоинства, личности и семьи, в частности, следующие принципы:

недопустимость вмешательства в наследственный материал человеческих зародышевых клеток и эмбрионов;

запрещение вводить в человеческий наследственный материал или сплавлять с ним нечеловеческий зародышевый и наследственный материал;

допустимость помощи в продолжении рода только в случаях, когда иным образом не устраняется опасность бесплодия или передачи тяжелого заболевания, но не с целью получить определенные свойства у ребенка или провести исследование. Оплодотворение человеческой яйцеклетки вне тела женщины разрешается только при установленных законом условиях. Вне тела женщины могут развиваться в эмбрионы лишь столько человеческих яйцеклеток, сколько возможно немедленно ввести в него;

недопустимость донорства применительно к эмбрионам и всех видов наемного материнства;

запрещение торговли человеческим зародышевым материалом и изделиями из эмбрионов;

исследование, регистрация или демонстрация наследственного материала лица только с его согласия и на основании положений закона;

гарантированный доступ лица к данным о его происхождении.

В соответствии со ст. 31-сексиес Конфедерация, соблюдая общие интересы швейцарской экономики и свободу торговли и промысла, принимает меры для *защиты потребителей.* Такая формулировка ч. 1 указанной статьи ставит под сомнение приоритетность интересов потребителя. В сфере федерального законодательства о недобросовестной конкуренции организации потребителей имеют такие же права, как и профессиональные и экономические союзы. Кантоны обязываются для споров из договоров между потребителями и поставщиками конечной продукции, где спорная сумма не превышает установленного Федеральным советом предела, предусмотреть примирительное разбирательство или простую и быструю судебную процедуру.

Довольно подробно регулирует Конституция вопросы, связанные с производством, импортом, очисткой, продажей *спиртных напитков* (ст. 32-бис — 32-кватер). Законодателю, в частности, предлагается содействовать уменьшению потребления крепких напитков. Конфедерация должна уменьшить число перегонных аппаратов, в частности путем их выкупа на добровольной основе. Запрещен оборот напитков типа абсента (полынной настойки).

При осуществлении своих полномочий и в рамках Конституции Конфедерация должна учитывать потребности *семьи.* Она регулирует статус семейных компенсационных касс и может объявлять вступление в них обязательным для всех или для отдельных групп населения. То же относится к страхованию по материнству. Соответствующие законы исполняются при участии кантонов и возможном привлечении частных и публичных объединений (ст. 34-квинквиес).

Конфедерация, согласно ст. 34-сексиес, должна содействовать удешевлению жилищного строительства и приобретению *жилья* в собственность. При этом следует заслушивать кантоны и заинтересованные организации. Статья 34-септиес обязывает Конфедерацию защищать съемщиков жилья в сотрудничестве с организациями сдающих и снимающих жилье.

3. Конституционное регулирование духовно-культурных отношений

Сферу *образования, культуры и науки* регулируют положения ст. 27, 27-тер, 27-кватер, 27-квинквиес,

27-секстиес Конституции. Здесь заслуживают внимания следующие конституционные принципы.

К ведению Конфедерации отнесено открытие и содержание университета и других высших учебных заведений; она может это делать, но не обязана. Кантоны же обязаны заботиться о достаточном первичном обучении, которое должно находиться под исключительным государственным руководством. Первичное обучение обязательно и в публичных школах бесплатно. Посещение публичных школ не зависит от конфессий учащихся, и при этом не должна нарушаться их свобода совести и вероисповедания. При обязательном школьном обучении учебный год должен начинаться в период между серединой августа и серединой сентября. В случае нарушения кантонами указанных обязанностей необходимые распоряжения должна издать Конфедерация. В Конституции предусмотрена выплата стипендий и других пособий на обучение и определены соответствующие возможности Конфедерации и кантонов, которые должны обязательно заслушиваться до принятия федеральных решений.

Предусматривается в Конституции обязанность Конфедерации способствовать распространению *физкультуры* (нем. Turnen) и *спорта* среди взрослых, содержать физкультурные и спортивные школы и ее право вводить в школах обязательное преподавание физкультуры и спорта. Принятию федеральных решений по этим вопросам также должно предшествовать заслушивание мнений кантонов.

Конституция обязывает Конфедерацию способствовать развитию отечественной кинематографии, причем при регулировании импорта фильмов и кинопроката она может в необходимых случаях отступать от свободы торговли и промысла, если это оправдывается культурно- или государственно-политическими интересами. При издании такого рода законов следует выслушать мнение кантонов и компетентных культурных и экономических союзов. Приходится, правда, с сожалением констатировать, что, несмотря на столь мощную конституционную защиту, швейцарское киноискусство не подарило миру значительных шедевров.

Конфедерация должна способствовать научным исследованиям, но осуществляемое ею финансирование может быть обусловлено требованием обеспечить необходимую координацию исследований. Она может создавать исследовательские учреждения и полностью или частично брать в свое ведение существующие.

В ст. 33 Конституции кантонам разрешается обусловливать допуск к осуществлению профессиональной научной деятельности предъявлением документа о пригодности к ней.

4. Конституционные основы политической системы

Следует отметить то, что Федеральная конституция Швейцарии в отличие от конституций многих других стран определила в разделе первом статус государства в целом, а особенно такого его института, как Вооруженные силы.

Конфедерация, согласно ст. 2 Конституции, имеет целью: утверждение независимости отечества от любой внешней силы, поддержание внутреннего спокойствия и порядка, защиту свободы и прав кантонов (нем.: «клятвенных товарищей») и содействие их совместному благосостоянию. 700 лет существования Конфедерации свидетельствуют со всей убедительностью, что задачи эти выполняются успешно.

Федеральным и кантональным законодателям и должностным лицам Конституция в ст. 12 запрещает принимать от иностранных правительств пенсии, содержание, титулы, подарки или ордена. Нарушение этого запрещения влечет утрату мандата или должности. В армии запрещено принятие и ношение иностранных орденов и званий.

Конфедерация, в соответствии со ст. 13 Конституции, не может содержать постоянное войско. Кантон или полукантон может без разрешения федеральной власти содержать вооруженные формирования численностью до 300 человек, не считая сельской жандармерии.

Военные вопросы регулируются далее ст. 19 — 22 Конституции. Согласно этим положениям, федеральная армия включает войсковые формирования кантонов и всех военнообязанных швейцарцев, не состоящих в этих формированиях. Командование федеральной армией, включая распоряжение принадлежащими ей по закону военными материалами, принадлежит Конфедерации. Во времена опасности Конфедерация имеет исключительное и непосредственное право распоряжаться не включенными в федеральную армию формированиями и прочими боевыми средствами кантонов. Кантоны распоряжаются вооруженными силами своей территории, поскольку не ограничены федеральными конституционными или законодательными предписаниями.

Законодательство по военным вопросам, все военное обучение и вооружение относятся к ведению Конфедерации. Кантоны исполняют военное законодательство под наблюдением федеральных властей. Обмундирование и снаряжение, забота об их содержании возложены на кантоны, но их расходы на эти цели возмещаются Конфедерацией по установленным ею нормам. При отсутствии препятствий военного характера войсковые формирования должны комплектоваться из жителей одного и того же кантона. Кантоны на основе федерального законодательства должны заботиться о составе этих формирований, о назначении и продвижении их офицеров. Конфедерация вправе находящиеся в кантонах гарнизоны и предназначенные для военных целей здания с оборудованием брать в пользование или в собственность за небольшое возмещение, регулируемое федеральным законодательством.

В ст. 22-бис к федеральному ведению отнесено законодательство о гражданской обороне, защищающей лиц и имущество от воздействия военных событий. Кантоны должны быть до издания соответствующих законов выслушаны, и на них может быть возложено исполнение этих законов под высшим надзором Конфедерации.

В разделе первом Конституции довольно подробно урегулированы основы финансового, в частности налогового, права (ст. 38, 39, 41-бис, 41-тер, 42, 42-бис, 42-тер, 42-кватер, 42-квинквиес).

Что касается политических партий, то Конституция особо о них ничего не говорит, хотя в политической жизни партии играют важную роль.

Одной из старейших партий является *Либерально-демократический союз,* имеющий влияние в кантонах Во, Женева, Нев-шатель и Базель и выступающий за защиту личной свободы, частной собственности и федерализма. Примерно на тех же позициях стоит, отличаясь возможно несколько большим радикализмом, *Свободная* (ранее — Радикальная) *демократическая партия,* имеющая в Федеральном собрании четверть мест. Обе эти партии соперничали еще в период событий 1848 г., хотя Либерально-демократический союз как таковой оформился лишь в 1913 г.

Отделившаяся от Радикальной демократической партии в 1919 г. нынешняя *Швейцарская народная партия,* имеющая в федеральном собрании 12% мест, выражает интересы средних слоев крестьянства и ремесленников. Во франкоязычных кантонах она именует себя *Демократическим союзом центра.*

В 1919 г. была основана и протестантская *Евангелистская народная партия.* Она отвергает засилье церкви и государства, выступает за социальную рыночную экономику, рассматривая политические вопросы с евангелистских позиций, и имеет в федеральном собрании 1% мест.

Христианско-демократическая народная партия, оформившаяся в 1912 г. и занимающая сходные позиции по социально-экономическим вопросам, ориентируется на сторонников католического вероисповедания и имеет 22% мест в Федеральном собрании.

В 1888 г. возникла в качестве партии рабочего класса *Социал-демократическая партия Швейцарии,* которая в начале XX в. приобрела марксистский характер. В дальнейшем, однако, по мере развития социальных черт швейцарского государства и общества партия отказалась от марксистских идей и ныне располагает 19% мест в Федеральном собрании. Она входит в Социалистический интернационал. В противовес ей марксисты-ленинцы, следовавшие курсу говетских коммунистов, создали в 1944 г. *Швейцарскую партию труда,* которая никогда не пользовалась значительным влиянием, хотя и имеет в Федеральном собрании 1% мест. Экстремистский характер носит бывшая Революционная марксистская лига, именующая себя ныне *Социалистической рабочей партией* и не имеющая представительства в швейцарском парламенте.

С 1935 г. существует *Лига независимых,* которая выступает в защиту потребителя, против государственного сектора в экономике и односторонней политики союзов предпринимателей.

На базе борьбы против притока иностранной рабочей силы после Второй мировой войны появился ряд политических группировок (например, партия *Швейцарские демократы).*

Наконец, следует отметить две экологические партии — *Зеленую партию Швейцарии* и *Свободный список,* имеющих вместе в Федеральном собрании 6% мест, а также *Автомобильную партию,* которая выступает против растущего регулирования дорожного движения и имеет 3% парламентских мандатов.

Заметную роль в политической жизни страны играют *социально-профессиональные объединения* — профсоюзы, союзы предпринимателей и работодателей и т. п., которые тесно сотрудничают с политическими партиями и подчас оказывают им финансовую поддержку. Выше мы уже приводили примеры конституционных положений, предусматривающих участие таких объединений при осуществлении функций публичного управления но эти примеры, разумеется, не являются исчерпывающими.

Союзы предпринимателей и работодателей объединены в Торгово-промышленное объединение и Центральный союз швейцарских работодателей. Их партнером и противником выступает Швейцарский профессиональный союз, объединяющий 15 отраслевых профсоюзов.

§ 4. Выборы, отзыв, референдум

1. Избирательные права

Согласно ст. 74 Конституции, при федеральных выборах и голосованиях швейцарцы и швейцарки имеют одинаковые политические права и обязанности. Право голоса принадлежит тем из них, кто достиг 18 лет и по федеральному праву не лишен активного гражданского права*. Членом Национального совета может быть избран любой избиратель, не принадлежащий к духовному сословию.

* До 1971 г. избирательных прав не имели женщины, а до 1991 г. возрастной ценз для избирателей составлял 20 лет, причем лишать политических прав могли и кантоны.

Избирательные права в кантонах и общинах регулируются кантональным правом.

Федеральное законодательство предусматривает лишение политических, а следовательно избирательных, прав на срок от двух до 10 лет за совершение преступления, повлекшее осуждение к лишению свободы. Кантоны лишают избирательных прав душевнобольных, лишенных свободы на срок более года. Ценз оседлости на федеральном уровне не предусмотрен. Если у избирателя нет постоянного местожительства, он должен зарегистрироваться за 10 дней до дня голосования, представив документы о рождении. На кантональных и общинных выборах ценз оседлости обычно составляет три месяца. С 1976 г. граждане, проживающие за границей, могут участвовать в голосованиях. Допускается голосование по почте.

2. Парламентские выборы

С 1918 г. Национальный совет избирается по *пропорциональной системе с* применением правила *наибольшей средней.* В настоящее время один депутат избирается примерно от 25 тыс. жителей. Избирательными округами являются кантоны, соответственно полукантоны. Число мандатов, приходящихся на кантон или полукантон, определяется на основании проводимой раз в 10 лет переписи населения по пропорциональной системе с применением правила наибольшего остатка, однако каждый кантон или полукантон получает не менее одного мандата. В кантонах (полукантонах) с одним мандатом выборы, естественно, проводятся по мажоритарной системе. Допускается панаширование; если в 1935 г. этим правом воспользовались 2,5% избирателей, то в 1983 г. — уже 9,5%. Срок полномочий Национального совета — четыре года, и обновляется он полностью (ст. 76 Конституции).

Совет кантонов состоит из 46 депутатов от кантонов. Каждый кантон избирает двух депутатов, а в разделенных кантонах каждый полукантон — по одному депутату (ст. 80 Конституции). Согласно ст. 81, одновременное членство в обеих палатах недопустимо. Порядок выборов депутатов определяется кантонами. Большинство из них установило *прямые* выборы, а в Берне, Фрибуре и Невшателе депутатов избирают кантональные парламенты. Прямые выборы проводятся по *мажоритарной системе в два тура.*

Палата полностью никогда не обновляется. Большинство кантонов определило срок полномочий своих депутатов в четыре года. На практике одновременно с выборами Национального совета обновляется примерно половина мест в Совете кантонов.

3. Выборы кантональных парламентов и органов местного самоуправления

Выборы кантональных парламентов (больших советов) проводятся большей частью по *пропорциональной системе.* Лишь в обоих полукантонах Аппенцелль и в кантонах Ури и Гларус действует мажоритарная система. При обеих системах образуются избирательные округа, учитывающие общинное и административное деление территории. В нескольких кантонах при применении пропорциональной избирательной системы установлено требование участия минимума избирателей, впрочем небольшого: например, в кантонах Базель-городской и Во — 5%, в Валлисе — 8%, в Женеве —

7%, в Невшателе — 10%.

Что же касается общинных советов (там, где они существуют), то они избираются, по общему правилу, на основе мажоритарной, а в городах — пропорциональной избирательной системы.

4. Отзыв

Швейцарскому конституционному праву известен институт досрочного отзыва выборных органов и должностных лиц.

Институт отзыва существует в 10 кантонах. При этом, когда речь идет об отзыве парламентариев, решается вопрос о палате в целом, а не об отдельных ее членах. В Тичино, Тургау, Ури и Шафхаузене по инициативе 1 тыс. избирателей возможен отзыв носителей исполнительной власти кантонального парламента, в Валлисе и Базеле-сельском — по инициативе 1,5 тыс. избирателей отзыв парламента. Последний возможен также по инициативе 3 тыс. избирателей в Ури, 4 тыс. — в Золотурне, 5 тыс. — в Люцерне и Аарау, 11 тыс. — в Тичино, 12 тыс. — в Берне 1/5 избирателей — в отношении обеих палат в Тургау и т. д.

Право отзыва в швейцарских кантонах было введено в 60-е гг. прошлого столетия на волне демократического движения в стране. Кантональные конституции, принятые в текущем столетии, не содержат института отзыва.

Федеральная конституция также не содержит соответствующих норм об отзыве национальных органов государственной власти, однако однажды такой отзыв все же имел место. В 1919 г. Федеральное собрание прекратило осуществление своих полномочий в результате издания закона, принятого референдумом по народной инициативе.

Примечательно, что роспуск избирателями кантонального парламента, т. е. одновременный отзыв его всех членов, производится при действии конституционных норм о представительном (свободном), а не об императивном мандате.

5. Референдум

Этот институт непосредственной демократии первоначально широко применялся только на уровне общин и кантонов. Но с 1921 г. в федеральную Конституцию стали включаться нормы, предусматривающие факультативный, в том числе петиционный, и обязательный референдум. Особенно этот процесс усилился после Второй мировой войны, во время которой Федеральное собрание злоупотребляло правом издавать акты неотложного характера, не подлежащие передаче на референдум.

Выше уже говорилось о референдуме применительно к изменению Федеральной конституции. Что касается обычных федеральных законов, а также федеральных постановлений, то для их принятия референдум в настоящее время не предусмотрен. Согласно ч. 2 ст. 89 Конституции, федеральные законы и общеобязательные федеральные постановления подлежат вынесению на референдум по требованию 50 тыс. избирателей или восьми кантонов, т. е. здесь, как и в Италии, законодательный референдум носит *отменительный* характер. То же относится к международным договорам, которые:

заключены бессрочно или не подлежат денонсации;

предусматривают вступление в международную организацию;

вводят многостороннюю унификацию права.

Постановлением обеих палат Федерального собрания на референдум могут, быть вынесены и другие международные договоры. Вступление в организации коллективной безопасности или в наднациональные сообщества подлежит голосованию народа и кантонов, т. е. референдум в данном случае обязателен (ч. 2—4 ст. 89).

Кроме того, 50 тыс. избирателей или восемь кантонов могут потребовать вынесения на референдум неотложных общеобязательных федеральных постановлений, принятых Федеральным собранием на определенный срок. В этом случае они теряют силу и не могут быть возобновлены, если в течение года после их принятия не будут утверждены народом. Если же такого рода постановления не опираются на Конституцию, они подлежат в течение года после принятия утверждению народом и кантонами, в противном случае теряют силу (ч. 2 и 3 ст. 89-бис).

Со времени принятия в 1848 г. первой швейцарской Конституции в стране было проведено больше референдумов, чем во всех остальных государствах мира, вместе взятых. Можно сказать, что это

основной институт в функционировании политической системы.

Цифры, характеризующие референдум на федеральном уровне, достаточно впечатляющи. С 1848 по 1994 гг. всего было проведено в стране 192 обязательных и 122 факультативных референдума. До конца 50-х гг. из числа обязательных голосований в 1921 — 1930гг. состоялось 10 референдумов (в другие десятилетия — и того меньше), в 1951— 1960гг. число голосований составило 22, в 1961— 1970гг. — 14, в 1971— 1980гг. — 47, в 1981—1990гг. — 25, в 1991— 1994гг. — 18. Подобная же картина наблюдается и в отношении факультативных референдумов. По десятилетиям с 1951 г. их состоялось соответственно 11, 8, 18, 12. В 1991 —1994 гг. прошло 19 таких референдумов.

Помимо постепенного возрастания числа федеральных референдумов, существует и противоположная тенденция. После Второй мировой войны было отклонено несколько инициатив по расширению возможного применения этого института. 13 мая 1956 г. народным голосованием был отклонен проект о референдуме по поводу концессий в гидроэнергетике; 30 сентября 1956г.— проект о финансовом референдуме; 26 мая 1963 г.— о необходимости проведения референдума в случае вооружения атомным оружием; здесь же можно указать и на отклонение предложения о введении народной инициативы в законодательной области — это случилось 22 октября 1961г., причем вопрос ставился на народное голосование вторично; впервые такая попытка потерпела неудачу в 1872г.. Все названные четыре предложения были внесены в порядке народной законодательной инициативы. В 1978 г. был отклонен проект о референдуме в области строительства национальных дорог, в 1979г. также отклонено введение референдума при решении вопроса о строительстве атомных электростанций, в 1987 г. не прошло предложение о референдуме в отношении военных расходов.

Если обратиться к цифрам, характеризующим *народные инициативы,* то прослеживается четкая тенденция к резкому увеличению числа народных инициатив с 60-х гг. текущего столетия. Всего с 1891 по 1994г. на федеральном уровне было представлено 198 народных инициатив; из них 64 были отозваны и по 116 было проведено голосование, в результате которого 12 инициатив одобрены и 104 отклонены. Наибольшее число инициатив приходится на десятилетия 1971— 1980гг. (представлены 40, отозваны 11, поставлены на голосование 22 и все отклонены) и 1981— 1990гг. (представлены 45, отозваны 14, голосовались 29, из которых три одобрены и 26 отклонены). В 1991 — 1994 гг. было представлено 16 инициатив, четыре отозваны, 12 голосовались, из которых две одобрены и 10 отклонены.

На кантональном и общинном уровнях референдум распространен еще более, чем на федеральном. За 1975— 1989гг. более 90% всех референдумов, состоявшихся в стране, пришлись на эти уровни. Референдумы здесь весьма разнообразны, поскольку в Швейцарии отсутствует какая-либо унификация в управлении кантонами и общинами. С начала 70-х годов использование референдума на этих уровнях непрерывно увеличивается, причем замечено, что такое голосование более распространено в немецкоговорящей Швейцарии, чем во франкоговорящей.

Во всех кантонах, как мы уже отметили, любой пересмотр конституции подлежит обязательному референдуму. В 19 кантонах обязательно народное голосование по финансовым вопросам (на федеральном уровне такой референдум не проводится), причем обязательный характер оно носит в случае, когда предусмотренные бюджетом расходы превышают установленный уровень. В остальных кантонах финансовый референдум факультативен. В ряде кантонов практикуется *административный референдум* — по решениям административного характера, принятым кантональным парламентом. В частности, такое голосование в обязательном порядке проводится по вопросам, связанным с ядерной энергией и со строительством дорог, в кантонах Шафхаузен, Цюрих, Во, Невшатель, Жюра; факультативно народное голосование в Берне по вопросам ядерной энергии, в Женеве — по вопросам строительства дорог. В большинстве кантонов референдум обязателен и в семи кантонах факультативен по поводу заключения межкантональных соглашений (конвенциональный *референдум).*

На коммунальном уровне использование референдума зависит от наличия местного выборного органа. В пяти кантонах — Фрибур, Женева, Во, Тичино и Швиц — неизвестен обязательный референдум на местном уровне. Чаще всего местный референдум практикуется в крупных городах. Например, в самом крупном городе Швейцарии Цюрихе предусмотрен обязательный референдум при принятии или изменении нормативных актов, связанных с общинной организацией, при корректировке общинной границы в связи со слиянием общин, при необходимости исключительных расходов, превышающих 10 млн. швейцарских франков, и при принятии решений о расходовании на какие-либо цели 500 тыс. фр. в год. На факультативный референдум в этом городе может быть вынесено любое решение городского совета, которое не является предметом обязательного референдума.

Надо сказать, что референдумы в Швейцарии свидетельствуют о консерватизме избирателей: они редко соглашаются на радикальные реформы.

Для референдумов, как и для выборов, характерен довольно высокий уровень *абсентеизма.* В результате судьба законопроектов, включая важнейшие, определяется не очень значительным меньшинством избирателей. В послевоенное время уровень участия избирателей в народных голосованиях составлял в среднем около 60% (в 1975 г. он не достигал и 40%). Остальные избиратели, следовательно, были абсентеистами. Во второй половине 70-х гг. уровень участия на референдумах немного возрос, затем в первой половине 80-х гг. опять упал и вновь поднялся к концу десятилетия. Чтобы как-то увеличить число голосующих, некоторые кантоны приняли законы о голосовании по почте, однако этот способ подачи бюллетеня заметно не отразился на уровне участия избирателей.

Швейцарский абсентеизм весьма селективен и зависит от ряда факторов. Обычно, если выносимый на референдум законопроект сложен, число абсентеистов весьма велико. Например, в 1973г. в голосовании о конституционной поправке об образовании участвовало лишь 28% избирателей. Замечено нежелание избирателей высказываться по проектам, которые хотя и не сложные, но не вызывают серьезных разногласий среди политических сил страны или которые перегружены какими-либо фактическими данными. Так, в референдуме 3 марта 1991г., на который был вынесен вопрос о снижении возрастного ценза для активного избирательного права до 18 лет, характеризовавшийся большой степенью согласия в обществе, и проект о содействии общественному транспорту, содержавший обилие фактических данных, участвовал только 31% избирателей. Напротив, в голосованиях по несложным, но конфликтным проектам, например, по вопросу о пребывании в стране иностранцев, уровень участия достигает рекордных для Швейцарии цифр — 74% в 1970г. и 70%— в 1974г. На петиционном референдуме осенью 1989 г. по предложению ликвидировать швейцарскую армию уровень участия также дошел до 70%.

Частое использование референдумов снижает значение представительных органов, что должно оцениваться неоднозначно: с одной стороны, народ сам решает государственные дела, с другой — эти решения нередко страдают невысоким качеством.

§ 5. Государственные органы

1. Федеральное собрание

Швейцарский парламент состоит из двух палат: нижней — Национального совета и верхней — Совета кантонов. Истории страны известен случай предложения о реорганизации этой структуры: в декабре 1943 г. был внесен проект конституционной реформы, предусматривавший преобразование Национального совета в Совет семей и создание третьей палаты — Экономического совета как органа профессионального представительства. Этот проект не был реализован в Швейцарии, хотя 10 годами позже последняя идея нашла своеобразное осуществление в социалистической Югославии. Напомним, что таким же образом Ш. де Голль, будучи французским Президентом, хотел преобразовать оппозиционный ему Сенат.

К о м п е т е н ц и я . Согласно ст. 84 Конституции, обе палаты должны рассматривать все вопросы, которые по Конституции относятся к компетенции Конфедерации и не вверены другой федеральной власти. Это положение дает основание характеризовать компетенцию Федерального собрания как *относительно определенную.* В сфере федерального ведения существует, таким образом, *презумпция компетенции парламента:* если вопрос прямо не отнесен Конституцией к компетенции другого федерального органа, он считается входящим в сферу компетенции Федерального собрания.

В ст. 85 перечислены 14 позиций, минимально образующих данную сферу. Это прежде всего организация власти, ее правовое регулирование и формирование: законы об организации и порядке избрания федеральных властей, жалованье и компенсации членам федеральных властей и Федеральной канцелярии, определение постоянных должностей и окладов для их носителей, выборы Федерального совета, Федерального суда, Канцлера, а также генерала федеральной армии. Далее, это законы и постановления по вопросам, регулировать которые в силу Конституции компетентна Конфедерация. В области внешней политики, обороны и безопасности это международные союзы и договоры, одобрение договоров кантонов между собой и с зарубежными странами, меры по обеспечению внешней безопасности, по утверждению независимости и нейтралитета Швейцарии, объявление войны и заключение мира, гарантия конституций и территории кантонов, интервенция вследствие этой

гарантии, меры по внутренней безопасности, поддержанию спокойствия и порядка, амнистия и помилование, распоряжения в отношении федеральной армии. Особое место занимают меры по поддержанию Федеральной конституции, гарантии для кантональных конституций, имеющие целью выполнение федеральных обязательств, пересмотр Конституции.

В области финансов это ежегодное принятие *бюджета* и утверждение отчета о его исполнении, а также постановления о займах.

Федеральное собрание осуществляет высший *надзор за администрацией и правосудием* Конфедерации, рассматривает жалобы на решения Федерального совета по административным спорам, разрешает компетенционные конфликты между федеральными властями.

Организация палат. Особенность организации палат заключается в том, что они не имеют постоянных председателей. В соответствии со ст. 78 и 82 Конституции каждая палата избирает *президента* и *вице-президентов* для каждого очередного или внеочередного заседания (нем. Sitzung). В Национальном совете его член, бывший президентом на очередном заседании, не может на следующем очередном заседании быть ни президентом, ни вице-президентом, равно как один и тот же член Совета не может быть вице-президентом на двух последовательных заседаниях Совета. В Совете кантонов из депутатов того кантона, депутат от которого был избран президентом очередного заседания, ни один не может быть избран ни президентом, ни вице-президентом следующего заседания, равно как депутаты от одного кантона не могут избираться вице-президентами двух последовательных очередных заседаний.

В каждой из палат голос ее президента является решающим в случае равного разделения голосов. Во время выборов президент обладает таким же избирательным правом, как и любой другой член палаты.

В каждой палате президент, вице-президент и *счетчики голосов* образуют *бюро.* В Национальном совете восемь счетчиков, а в Совете кантонов — два и один заместитель. Счетчики избираются на срок полномочий палаты с учетом представительства партийных фракций и официальных языков страны.

В палатах на период легислатуры учреждаются *постоянные комиссии.* Реформа комиссионной системы была произведена в 1991г., когда ее сильно упростили. До этого комиссии формировались палатами ad hoc (специально для данного случая). Например, в течение легислатуры 1971 — 1975 гг. в нижней палате действовало 225 таких комиссий, а в верхней — 239. В среднем каждый национальный советник (член нижней палаты) заседал в 20, а член Совета кантонов— в 52 комиссиях. После реформы палаты стали формировать по 12 комиссий, из которых три являются совместными (комиссия по внешней политике, комиссия по делам экономики и налогов и финансовая комиссия, которая контролирует бюджет и финансовое хозяйство).

В Национальном совете члены комиссий назначаются бюро палаты по предложению партийных фракций. В Совете же кантонов члены постоянных комиссий назначаются палатой, а временных — бюро палаты. При назначении должно учитываться представительство партийных фракций, регионов и языков.

Комиссии готовят документы не только для палат, но и для Федерального совета по его просьбе. Заседают комиссии в закрытом порядке и могут привлекать экспертов.

Федеральная конституция очень лаконично характеризует *статус парламентариев.* Член Совета кантонов, Федерального совета и избранное Федеральным советом должностное лицо не могут быть членами Национального совета (ст. 77). Члены Национального совета получают вознаграждение от федеральной казны, а члены Совета кантонов — от кантонов (ст. 79 и 83).

Пять членов Национального совета могут образовать *фракцию.* В Совете кантонов фракции не создаются, но его депутаты участвуют в работе фракций нижней палаты.

Члены швейцарского парламента обладают *представительным мандатом:* в ст. 91 Федеральной конституции указано, что они голосуют без инструкций. Депутатский корпус этого органа характеризуется не только в общем-то обычным правовым положением, но и отличной от многих других парламентов Европы свободой поведения, малой зависимостью от партийного влияния. Партийная дисциплина весьма слаба, хотя и различается от фракции к фракции. Наиболее сильна она у крайне правых депутатов, наименее заметна — у христианских демократов и радикалов.

Процедура регулируется Конституцией, равно как и регламентами палат и их совместных заседаний. Согласно ст. 86 Конституции, раз в год обе палаты собираются в установленный регламентом день на очередное *заседание.* В чрезвычайном порядке они созываются по постановлению Федерального совета либо по требованию 1/4 членов Национального совета или пяти кантонов. Заседание палаты правомочно в присутствии абсолютного большинства ее членов, и таким же большинством принимаются решения палат (ст. 87 и 88). Заседания обеих палат, как правило, публичны

(ст. 94).

Каждая палата ведет обсуждение вопросов *отдельно* от другой (ст. 92). Однако для выборов должностных лиц, осуществления права помилования и разрешения споров о компетенции, а также в ряде других случаев палаты проводят *совместное заседание* под руководством президента Национального совета и в зале заседаний этой палаты; решения принимаются абсолютным большинством голосующих членов обеих палат.

В соответствии со ст. 93, каждой из палат и каждому из их членов принадлежит право инициативы. Кантоны могут осуществлять такое право в письменном виде. С инициативой может выступать и Федеральный совет.

Члены Федерального совета имеют в палатах совещательный голос и вправе вносить предложения по обсуждаемым вопросам (ст. 101).

Законодательный процесс. Только что сказанное в полной мере относится и к *законодательной инициативе.* Здесь следует отметить такую ее своеобразную форму, как проекты *резолюций,* подписанные одним или несколькими парламентариями и содержащие основные черты предлагаемых законодательных или правительственных мер. Принятая обеими палатами резолюция обязывает Федеральный совет в соответствующих случаях разработать законопроект и внести его в Федеральное собрание. С 1970 г. парламентарии могут осуществлять законодательную инициативу без Федерального совета, но пользуются этим правом мало.

Один или несколько членов палаты могут внести в нее *постулат,* т. е. проект резолюции с предложением Федеральному совету рассмотреть вопрос о необходимости внесения проекта закона или постановления либо принятия определенных мер. В случае одобрения палатой постулата Федеральный совет должен представить ей доклад или предложения. Отличие постулата от проекта резолюции заключается в том, что его формулировки могут не быть достаточно четкими, он не обязывает по своему содержанию Федеральный совет и выражает мнение только одной палаты. Обращаясь к правительству, палата может преобразовать резолюцию в постулат, и наоборот.

Для швейцарского законодательного процесса характерной является *предпарламентская подготовка законопроектов,* которая включает несколько этапов. Сначала вырабатывается пред-проект — это может делать правительственный чиновник или независимый эксперт, назначенный, администрацией. Правительственная комиссия или смешанная комиссия из представителей администрации и экспертов рассматривают этот документ. Затем, особенно если речь идет о конституционном проекте, в дело включается комиссия экспертов, в которую приглашают представителей групп интересов, т. е. профсоюзов, предпринимателей и др., кантонов и политических партий. Следующий этап — консультации с Федеральным советом, рассылка проекта в кантоны, политическим партиям и имеющим отношение к проблеме другим организациям. Прежде чем проект вступит в парламентскую фазу рассмотрения, он должен пройти долгий путь согласования, попыток выработать консенсус.

Представленный законопроект сначала передается в соответствующую комиссию соответствующей палаты, а затем партийным фракциям, чтобы они выработали по нему свою позицию перед тем, как проект поступит на рассмотрение пленума палаты. В палатах проводятся три *чтения:* оценка законопроекта при его поступлении, детальное обсуждение и затем голосование в целом. Получивший одобрение в одной палате акт передается в другую. Если он отклонен, то возвращается в первую. Поскольку, согласно ст. 89 Конституции, федеральные законы и постановления требуют согласия обеих палат Федерального собрания, то акт может совершать челночные хождения до тех пор, пока палаты не придут к согласию. Однако практика показывает, что в швейцарском парламенте вероятность достижения компромисса весьма высока и составляет примерно 90% в отношении проектов, прошедших два чтения в обеих палатах.

Если согласие не достигается, то применяется согласительная процедура. В частности, с 1902 г. действует институт *согласительной конференции,* которая состоит из комиссий обеих палат, готовивших законопроект. Если представительство Совета кантонов оказывается меньшим, оно соответственно дополняется. Председательствует руководитель комиссии той палаты, где проект рассматривался первоначально. Решение конференции подлежит утверждению палатами, однако в случае возражения хотя бы одной палаты проект исключается из повестки дня.

Неотложные общеобязательные федеральные постановления могут быть введены в действие большинством всех членов каждой палаты немедленно, но на установленный срок.

Выше (п. 5 § 4) говорилось о возможности корректировки соответствующих решений федерального собрания посредством петиционного или обязательного референдума.

К о н т р о л ь н ы е п р о ц е д у р ы. Здесь надо отметить прежде всего *интерпелляцию,* посредством которой члены палаты могут требовать от правительства информацию о важных событиях или проблемах внешней или внутренней политики либо же управления страной. Конференция председателей фракций Национального совета может объявить интерпелляцию срочной, если она представлена не позднее второго дня заседания, продолжительность которого составляет менее трех недель; в этом случае она обсуждается на данном заседании. Для внесения интерпелляции требуется не менее 10 подписей в Национальном совете и не менее трех — в Совете кантонов. После ответа представителя Федерального совета интерпеллянты могут выразить свое отношение к ответу, но решения никакого не принимается. В Швейцарии интерпелляция — по существу лишь парламентский вопрос с дебатами и служит средством выражения личной позиции интерпеллянтов, но не позиции палаты.

Любой парламентарий может в письменном виде задать вопрос правительству, на который оно обязано ответить устно или письменно. Специального времени для ответов на вопросы не предусмотрено. Час вопросов, введенный по британскому примеру в Национальном совете в 1946 г., был отменен в 1962 г.

Интерпелляции и вопросы, как и упомянутые выше резолюции и постулаты, подлежат рассмотрению в течение двух лет после их внесения. Они вычеркиваются из повестки дня, если этот срок пропущен или их автор перестал быть членом палаты.

2. Федеральный совет

Этот орган, состоящий из семи членов, выполняет, как отмечалось, функции и главы государства, и правительства. Конституция в ст. 95 определяет его как верховный исполнительный и руководящий орган Конфедерации.

Он обладает весьма значительной самостоятельностью и независимостью по отношению к Федеральному собранию. Будучи назначенным, он может быть переназначен только после полного обновления Национального совета, т. е. в течение четырех лет может чувствовать себя вполне спокойно. В период легислатуры Федеральный совет не *зависит от парламента.* Отсутствуют какие-либо конституционные средства, чтобы отправить правительство в отставку. Стабильность швейцарского правительства подтверждается и существующей практикой. Будучи однажды назначены на министерский пост, федеральные советники, как правило, всегда вновь получают этот же пост при очередном формировании правительства, если желают остаться в его составе. Обычно советники уходят в отставку по возрасту, по состоянию здоровья или по мотивам профессионального свойства. С 1848 г. было только два случая, когда парламент не переизбирал членов Федерального совета. Еще одна причина стабильности правительства — его члены избираются индивидуально, а не в связи с комплектацией «команды» по партийному признаку. Однако федеральные советники не получают своих должностей непосредственно из рук избирательного корпуса, как это делается в большинстве кантонов, и поэтому их независимость по отношению к парламенту можно считать все же лишь относительной.

В то же время самостоятельность Федерального совета в достаточной мере обеспечивается тем, что по сути дела отсутствуют действенные средства контроля за ним. Это можно было увидеть из раздела о контрольных полномочиях Федерального собрания. Достаточно сравнить его контрольные возможности с правами в этой области многих других зарубежных парламентов. К этому добавляется и то немаловажное обстоятельство, что в Швейцарии отсутствует конституционный контроль за актами правительства, существующий в других странах. Об особенностях этого контроля будет сказано ниже.

К о м п е т е н ц и я Федерального совета установлена в ст. 102 Конституции. Совет ведет дела Конфедерации в соответствии с федеральными законами и федеральными постановлениями. Он должен следить за соблюдением Конституции, законов и постановлений Конфедерации, а также предписаний конфедеративных конкордатов и издает для этого необходимые распоряжения по своей инициативе или на основании поступившей жалобы, если ее разрешение не отнесено к юрисдикции Федерального суда.

Он предлагает Федеральному собранию принять законы и постановления и дает заключения по предложениям, направленным ему палатами или кантонами, а также исполняет федеральные законы и федеральные постановления, решения Федерального суда, соглашения или арбитражные решения по спорам между кантонами.

Федеральный совет производит выборы, которые не отнесены к ведению Федерального собрания и

Федерального суда или иного органа. Он осуществляет надзор за ведением дел всеми должностными лицами и служащими Конфедерации.

В области внешней политики Федеральный совет соблюдает интересы Конфедерации, в частности, поддерживает ее международно-правовые отношения и вообще занимается иностранными делами. Следит он за внешней безопасностью, за утверждением независимости и нейтралитета Швейцарии.

В неотложных случаях Федеральный совет вправе, если палаты Федерального собрания не созваны, призвать войска в необходимой численности, осуществлять командование ими. Если численность призванных войск превышает 2 тыс. человек или призыв длится более трех недель, следует незамедлительно созвать Федеральное собрание.

На Федеральный совет возложена забота о внутренней безопасности, о поддержании спокойствия и порядка. Он заботится о военном деле в Конфедерации и обо всех отраслях управления, отнесенных к ее ведению. Предметом его заботы является также управление федеральными финансами, составление проекта государственного бюджета и представление отчета об исполнении доходов и расходов Конфедерации.

Федеральный совет следит за гарантиями кантональных конституций. Он проверяет договоры кантонов между собой или с зарубежными странами и одобряет их, если они допустимы согласно п. 5 ст. 85 Конституции. Он также проверяет законы и постановления кантонов, требующие его согласия, и следит за теми отраслями кантонального управления, которые подчинены его надзору.

На каждом очередном заседании Федерального собрания Федеральный совет представляет отчет о своих мероприятиях, а также доклад о внутреннем и внешнем положении страны и рекомендует вниманию Собрания меры, которые считает полезными для содействия общему благосостоянию. По требованию Федерального собрания или палаты он должен представлять специальные доклады.

Актами Федерального совета являются *ордонансы*.

Формирование. Согласно ст. 96 Конституции, членов Федерального совета избирает на четыре года. Федеральное собрание абсолютным большинством и тайным голосованием из числа швейцарских граждан, которые могут избираться в Национальный совет. Однако один кантон может быть представлен в Федеральном совете не более, чем одним членом. Общее обновление Федерального совета происходит после общего обновления Национального совета.

Выборы проводятся раздельно по каждой вакансии в порядке возрастного старшинства кандидатов. В первом туре голосования кандидат, получивший наименьшее число голосов, исключается, а начиная со второго тура, исключаются кандидаты, получившие менее 10 голосов. С третьего тура не допускается выдвижение новых кандидатов. При равенстве голосов проводится перебаллотировка, а в случае ее безрезультатности вопрос решается жребием. Если в течение срока полномочий Федерального совета в его составе образуется вакансия, она замещается на ближайшем заседании Федерального собрания на оставшийся срок.

Обычно федеральные советники избираются из числа парламентариев, однако бывают и исключения. Кантоны Цюрих, Берн, Во почти всегда имеют по одному представителю в Совете, а в отношении остальных действует обычай *ротации.* Принадлежность к кантону определяется местом рождения, однако ныне многие швейцарцы не имеют связи с кантоном, в котором родились.

На практике члены Федерального совета часто переизбираются и в среднем находятся в его составе по 10 — 12 лет. Известны среди них и рекордсмены: К. Сшенк находился в составе Совета 32 года (1864 — 1895 гг.), Г. Мотта — 28 лет (1912 — 1940 гг.), Ф. Эттер — 26 лет (1934 — 1959 гг.).

Стабилен и партийный состав Федерального совета. Свободная демократическая партия, Христианско-демократическая народная партия и Социал-демократическая партия традиционно, в течение почти 40 лет, имеют в Совете по два представителя, а Швейцарская народная партия — одного. Это не означает, однако, полной солидарности партий в проведении правительственной политики.

Члены Федерального совета не могут занимать другие должности на службе Конфедерации или кантона, работать по другой профессии или иметь другое занятие (ст. 97).

Председательствует в Федеральном совете, в соответствии со ст. 98, *Федеральный президент,* который, как и *Вице-президент,* избирается Федеральным собранием из числа членов Совета сроком на один год. Федеральный президент, чей срок полномочий истек, не может быть на следующий год избран ни Президентом, ни Вице-президентом. Также и Вице-президент не может на следующий год переизбираться на свою прежнюю должность, но может быть избран Президентом.

В соответствии со ст. 99 Федеральный президент и прочие члены Федерального совета получают свое ежегодное содержание из федеральной казны.

Президент не является полноценным главой государства и выполняет лишь некоторые его представительские функции.

П р о ц е д у р а . Федеральный совет правомочен в присутствии не менее четырех своих членов (ст. 100 Конституции).

Дела Федерального совета, согласно ст. 103, распределяются по департаментам, возглавляемым его членами, включая и Президента с Вице-президентом. Решения же издаются Федеральным советом как органом, однако федеральное законодательство может определенные решения делегировать департаментам или подчиненным им органам при сохранении права на обжалование этих решений.

Федеральный совет и его департаменты для особых дел вправе привлекать экспертов (ст. 104).

Решения Совета подписываются Президентом и Канцлером. В срочных случаях Президент принимает решения от имени Совета с последующим их одобрением Советом или в порядке делегирования.

Д е п а р т а м е н т ы . Их число равно числу членов Федерального совета. Это — политический департамент (иностранные дела), департамент внутренних дел (дороги, леса, культура, наука и искусство, библиотеки, музеи, статистика и др.), департамент юстиции и полиции (законодательство, регистры, режим иностранцев, интеллектуальная собственность и др.), военный департамент, департамент финансов и таможен, департамент народного хозяйства (торговля, промышленность, ремесла, сельское хозяйство), департамент транспорта, коммуникаций и энергетики (включая вопросы гидрографии, использования международных рек, озероведение и др.).

3. Федеральная канцелярия

Это особый орган, который, согласно ст. 105 Конституции, ведет делопроизводство Федерального собрания и Федерального совета. Во главе Федеральной канцелярии находится Канцлер, избираемый Федеральным собранием сроком на четыре года. Выборы Канцлера проводятся одновременно с выборами Федерального совета.

Федеральная канцелярия находится под особым надзором Федерального совета.

4. Судебная система

Осуществление правосудия в сфере федеральной компетенции Конституция возложила на *Федеральный суд* (ст. 106 — 114).

Федеральный суд рассматривает гражданско-правовые споры:

между Конфедерацией и кантонами;

между Конфедерацией, с одной стороны, и корпорациями или частными лицами — с другой, если значение предмета спора должно определяться федеральным законодательством, и если эти корпорации или частные лица являются истцами;

между кантонами;

между кантонами, с одной стороны, и корпорациями или частными лицами, — с другой, если значение предмета спора должно определяться федеральным законодательством и одна из сторон этого требует.

К юрисдикции Федерального суда отнесено также разрешение возражений против актов публичных властей, касающихся безгражданства, а также разрешение споров о гражданстве между общинами различных кантонов. Федеральный суд может принимать к своему производству также другие дела, если об этом ходатайствуют обе стороны и значение предмета спора должно определяться федеральным законодательством.

С привлечением присяжных, которые обсуждают вопросы факта, Федеральный суд рассматривает следующие категории уголовных дел:

о государственной измене по отношению к Конфедерации, о бунте и насильственных действиях в отношении федеральных властей;

о преступлениях и проступках, нарушающих международное право;

о политических преступлениях и проступках, послуживших причиной или следствием тех волнений, которыми была вызвана вооруженная федеральная интервенция;

о делах должностных лиц, назначенных федеральными органами, если эти органы передали указанные дела Федеральному суду.

И наконец, к юрисдикции Федерального суда относится разрешение дел:

по спорам о компетенции между федеральными властями, с одной стороны, и кантональными — с другой;

по государственно-правовым спорам между кантонами;

по жалобам на нарушение конституционных прав граждан, а также по жалобам частных лиц на нарушение конкордатов и государственных договоров;

по административным спорам, определенным федеральным законодательством.

В отношении этой последней группы дел Федеральный суд руководствуется федеральными законами и общеобязательными постановлениями Федерального собрания, а также одобренными им государственными договорами. Следовательно, оспаривание этих актов в Суде не допускается, даже когда речь идет о конституционных жалобах. Это трудно обосновать в нынешних условиях, когда Швейцария ратифицировала европейскую Конвенцию о защите прав человека и основных свобод 1950 г., в соответствии с которой европейская Комиссия по правам человека и Европейский суд по правам человека могут проверять соответствие федеральных актов указанной Конвенции.

Федеральное законодательство может также относить к юрисдикции Федерального суда другие дела, в частности такие полномочия, которые вытекают из возложенного на него надзора за единообразным применением федеральных законов. На этом основании к ведению этого Суда была отнесена защита избирательных прав граждан.

Федеральный суд состоит из 30 судей, избираемых сроком на шесть лет. Кроме того, избираются 15 их заместителей, которых Суд привлекает к рассмотрению дел в случае необходимости. Члены Суда и их заместители избираются Федеральным собранием с учетом трех официальных языков Конфедерации. Судьей Федерального суда, по Конституции, может быть избран любой швейцарский гражданин, который может избираться в Национальный совет, однако члены и должностные лица аппарата Федерального собрания и Федерального совета не могут одновременно состоять членами Федерального суда. Члены Федерального суда не могут занимать другие должности на службе Конфедерации или кантонов, работать по другой профессии или иметь другое занятие.

Судья Федерального суда не может принадлежать к духовному сословию, но должен быть юристом, состоявшим в высшем суде кантона либо работавшим в качестве адвоката или университетского преподавателя. Изредка судьями становятся чиновники публичной администрации. При формировании Суда учитывается представительство не только языков, но также кантонов и политических тенденций. Прокуратуры при Федеральном суде нет; в случае необходимости обвинение поддерживают прокуроры кантональных судов.

В Федеральном суде действуют пять *палат,* насчитывающих каждая от пяти до семи судей. Две из них суть суды публичного права, две — гражданского и одна — уголовного права. Палаты образуются Федеральным судом на два года, но судьи в палатах меняются редко. В палате председательствует старший по возрасту судья, назначаемый Судом на два года. Судом руководит один из председателей палат, который назначается Федеральным собранием без права немедленного переназначения.

Палаты по делам публичного права могут заседать в составе трех судей, когда в споре не возникают принципиальные вопросы, но если решается вопрос о законодательных актах кантонов, необходимо участие семи судей. В сфере конституционного и административного права разбирательство осуществляется тремя судьями в порядке циркуляции, т. е. судебная коллегия не собирается вместе, а дело и предложение решения по нему передаются от судьи-докладчика по очереди другим судьям, которые письменно высказывают свое мнение.

Суд действует преимущественно как *кассационная,* но иногда и как *первая инстанция.* При рассмотрении дел о государственных преступлениях по первой инстанции Суд заседает в составе трех судей и пяти присяжных заседателей; таких заседаний не было уже более 40 лет. Дела о фальшивомонетчестве и иных преступлениях встречаются один-два раза в год и рассматриваются в составе пяти судей. Жалобы на эти решения рассматриваются Федеральным судом в *чрезвычайном кассационном* порядке в составе председателя Суда и 10 старших судей; такие жалобы допустимы только на основании процессуальных нарушений.

Для рассмотрения уголовных дел Конституция предусмотрела образование *судов присяжных.* По гражданским делам судоустройство, судопроизводство и правосудие остаются за кантонами (ч. 3 ст. 64 Конституции).

Судебная организация в кантонах варьируется, однако общая схема такова: мировой судья — окружной суд или суд первой инстанции — верховный суд кантона или апелляционный суд. Во многих

кантонах действуют специальные суды или судьи — по делам несовершеннолетних, по торговым делам, по социальным делам и т. д. В кантоне Женева действует конфликтный трибунал, разрешающий споры между административными судами и судами общей юрисдикции. В полукантоне Базель-сельский функции конституционной юстиции осуществляют административные суды, а в полукантоне Нидвальден — верховный суд. В кантоне Жюра, образованном в 1978 г., имеется единственный в Швейцарии конституционный суд, который вправе по требованию правительства кантона признавать недействительными решения кантонального парламента.

Включенный в Конституцию в 1914 г. подраздел IV раздела второго, состоящий из одной ст. 114-бис, установил федеральную юрисдикцию по административным и дисциплинарным делам, для чего был учрежден федеральный *Административный суд.* Он должен рассматривать отнесенные к его ведению федеральным законодательством административные споры, входящие в сферу федеральной компетенции. Он также рассматривает дисциплинарные дела сотрудников федеральной администрации, отнесенные к его ведению федеральным законодательством и не подпадающие под особую юрисдикцию. Этот суд руководствуется федеральным законодательством и одобренными Федеральным собранием государственными договорами. Кантоны вправе с одобрения Федерального собрания передавать этому суду дела, относящиеся к сфере их компетенции.

§ 6. Политико-территориальное устройство. Публичная власть в кантонах и общинах

1. Швейцарский федерализм

Швейцарию можно, наверное, считать старейшей из существующих в Европе, а может быть, и в мире, федераций. Хотя, по мнению большинства исследователей, она до 1848 г. представляла собой формально конфедерацию, есть определенные основания считать, что перерастание ее в федерацию произошло ранее. Само вооруженное подавление осенью 1847 г. попытки Зондербунда выйти из конфедерации свидетельствует об этом: обычная конфедерация есть союз независимых государств, каждое из которых вольно покинуть союз в любое время. Конституция 1848 г. лишь оформила тот факт, что к середине прошлого века Швейцария была сложившимся государством, а не международно-правовым союзом государств. Федеративный характер Швейцарии получил дальнейшее развитие в действующей Конституции 1874 г. и отражен во всех трех ее разделах и даже в переходных положениях.

Согласно ст. 1 Конституции в нынешней редакции, объединенные союзом 23 суверенных кантона образуют в своей совокупности Швейцарскую Конфедерацию (нем. — Швейцарское Клятвенное Товарищество). Три кантона состоят каждый из двух полукантонов: Унтервальден — из Верхнего Вальдена и Нижнего Вальдена (Обвальден и Нидвальден), Базель — из городского и сельского, Аппенцелль — из Внутреннего Родена и Внешнего Родена (Иннерроден и Ауссерроден). Полукантоны имеют самостоятельную организацию власти (в соответствующих кантонах общекантональных органов нет), но половинное представительство в Совете кантонов и половину голоса на федеральных референдумах. Унтервальден состоит из полукантонов с самого создания Конфедерации, Аппенцелль был разделен в 1897 г. по конфессиональным соображениям, а Базель — в 1933 г.

Перечисление в ст. 1 Конституции кантонов и полукантонов приводит к заключению, что любое изменение этого перечня требует ее соответствующей реформы. Следовательно, без такой реформы противоконституционны были бы односторонняя сецессия кантона или полукантона, слияние кантонов или полукантонов, их разделение и т. п.

Территория кантонов весьма различна: от 36 кв. км у полукантона Базель-городской до 7106 кв. км у кантона Граубюнден; у более чем половины кантонов территория не достигает 1 тыс. кв. км.

Примерно 75% населения страны говорит на немецком языке, 20% — на французском, 10% — на итальянском, и 1% — на рето-романском (раушском) языке. Приведенные цифры отражают тот факт, что часть населения говорит на двух-трех указанных языках. Согласно переписи 1980 г., немецкий язык считали родным 65% населения, французский — 18,4%, итальянский — 9,8%, рето-романский (раушский) — 0,8%; для 6% жителей страны родным не является, следовательно, ни один из ее национальных языков. Большинство кантонов одноязычны: 14 — с немецким, четыре — с французским и один — с итальянским языком. Три кантона считаются двуязычными, а один — трехъязычным. При этом установлено, какой официальный язык действует в той или иной общине, и лишь небольшое число общин реально двуязычны: граждане там имеют право выбора языка для официальных отношений и

образования. Смешение языков считается нежелательным.

В соответствии со ст. 3 Конституции, кантоны суверенны, поскольку их суверенитет не ограничен Федеральной конституцией, и как таковые они осуществляют все права, которые не переданы федеральной власти. В Общей части учебника отмечалась спорность вопроса о том, может ли суверенитет вообще быть ограниченным (п. 6 § 1 гл. XI). В данном случае напрашивается вывод о несуверенности кантонов, который обусловлен не столько даже отсутствием права и возможности сецессии, сколько тем, что вопрос о своей компетенции решают не они сами, а большинство избирателей и кантонов на общенациональном референдуме. Согласно ст. 5, Конфедерация гарантирует кантонам их территорию, их суверенитет в пределах ст. 3 (правильнее было бы взять этот термин в кавычки), их конституции, свободу, права народа и конституционные права граждан наравне с правами и полномочиями, которые народ передал властям.

Впрочем, терминология и фразеология кантональных конституций часто ориентированы на суверенитет как качество, присущее именно государству. Это видно прежде всего из тех определений, которые кантоны дают себе в своих конституциях: «Кантон имеет собственную и постоянную организацию» (Базель-сельский); кантон — «свободное демократическое государство» (Женева, Люцерн); «свободное демократическое государство и член Швейцарской Конфедерации» (Санкт-Галлен); «суверенный кантон» (Жюра); «один из суверенных кантонов» (Женева); «суверенная республика» (Валлис), «суверенное государство» (Фрибур) и т. д.*

* 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 в силу делегации его высшей власти.

3. Народ представляет собой совокупность граждан.

4. Форма правления — представительная демократия».

Кантоны имеют свою организацию власти (см. ниже) и, как мы уже видели, свое гражданство.

Как отмечалось, с одной стороны, Конституция запрещает кантонам заключать между собой союзы и договоры политического характера, а с другой — разрешает им заключать соглашения (нем. Verkommnisse) по предметам законодательства, правосудия и администрации (ст. 7). Правда, такие соглашения должны представляться на просмотр федеральной власти (согласно п. 5 ст. 85 Конституции — Федеральному собранию в случае наличия возражений у Федерального совета или другого кантона), которая может воспрепятствовать их исполнению, если они содержат что-либо, противоречащее интересам Конфедерации или правам других кантонов. В противном случае соответствующие кантоны вправе требовать содействия федеральных властей для исполнения соглашений.

В случае споров между кантонами ст. 14 Конституции обязывает их воздерживаться от самовольных действий и любого вооружения, подчиняться федеральному решению. Если же кантону грозит внезапная опасность из-за границы, его правительство, в соответствии со ст. 15, должно призвать на помощь другие кантоны, которые обязаны послать подкрепление, и одновременно уведомить федеральную власть, не предвосхищая ее последующих распоряжений. Соответствующие расходы ложатся на Конфедерацию.

В случае нарушения в кантоне внутреннего порядка или угрозы ему со стороны другого кантона его правительство должно немедленно уведомить Федеральный совет, чтобы он принял необходимые меры в рамках своей компетенции или созвал Федеральное собрание. В неотложных случаях правительство кантона, незамедлительно известив Федеральный совет, должно призвать на помощь другие кантоны, которые обязаны такую помощь оказать. Если же правительство кантона не в состоянии просить о помощи, то компетентная федеральная власть может, а при наличии угрозы безопасности страны обязана действовать самостоятельно. Осуществляя вмешательство, федеральные власти должны соблюдать права кантонов и граждан, гарантированные ст. 5 Конституции. Расходы ложатся на соответствующий кантон, однако при особых обстоятельствах Федеральное собрание может постановить иначе (ст. 16).

В рассмотренных случаях кантоны, согласно ст. 17, обязаны разрешать свободный проход войск, которые немедленно ставятся под федеральное командование.

Внешние сношения в принципе подлежат ведению Конфедерации. Согласно ст. 8 Конституции, только Конфедерации принадлежит право объявлять войну и заключать мир, вступать в международные союзы и заключать договоры с иностранными государствами, в частности, таможенные и торговые договоры. Конституция в ст. 11 запрещает любые военные капитуляции. В порядке

исключения Конституция в ст. 9 разрешает кантонам заключать с заграницей договоры по предметам государственного хозяйства, соседских отношений и полиции, однако они не должны содержать ничего, что противоречило бы интересам Конфедерации или правам других кантонов. При этом официальные отношения между кантонами и правительствами иностранных государств и их представителями должны осуществляться через посредство Федерального совета, хотя по предметам упомянутых договоров кантоны могут вступать в непосредственные отношения с нижестоящими властями и должностными лицами иностранного государства (ст. 10).

Сфера исключительной компетенции Конфедерации постоянно расширяется. Этот процесс отразился в более чем 100 изменениях, внесенных в Федеральную конституцию, особенно после Второй мировой войны. Так, весьма значительно были расширены права Конфедерации в области экономики в результате конституционного пересмотра в 1947 г. В последующий период Конфедерация получает права в социальной сфере, включая охрану окружающей среды, в регулировании территориальной инфраструктуры. Конфедерация в настоящее время управляет большей частью железных дорог, телекоммуникаций, ей принадлежат исключительные полномочия в сфере атомной энергетики и научных исследований. В результате конституционного пересмотра 23 сентября 1990 г. Конфедерация расширила свою компетенцию в проведении энергетической политики.

Одновременно Конфедерация получает все больше прав в налоговой сфере. В настоящее время она получает 90% всех косвенных налогов, взимаемых внутри страны. Правда, кантоны могут устанавливать прямые налоги и некоторые виды косвенных, не предусмотренных Конституцией, но в целом ситуация в налоговой области «в настоящее время очень далека от того, чтобы выглядеть гармонизированной»*. Данное положение резко контрастирует с ситуацией в соседней Германии, где конституционное регулирование распределения финансовых средств благоприятствует землям и общинам. В то же время значительная часть федеральных доходов возвращается в кантоны и коммуны; в общей сумме такие передаваемые средства составляют четвертую часть бюджета Швейцарии (26,3% в 1987 г.).

* См.: *Kriesi H.* Le systeme politique suisse. P.: Economica, 1995, p. 48.

Ныне сфера *исключительной федеральной компетенции* охватывает оборону, таможенное дело, эмиссию денег, железные дороги и многое другое.

Конкурирующая компетенция Конфедерации и кантонов распространяется на гражданское право, включая интеллектуальную собственность, уголовное право, трудовое право, режим иностранцев и др. В области финансирования образования, национальных и региональных публичных работ, национальных Дорог и др. Конфедерация устанавливает *общее регулирование,* а исполнение осуществляется кантонами; в случае несоблюдения федеральных требований кантональное исполнение может заменяться федеральным.

Исключительная компетенция кантонов распространяется на такие сферы, как больничное дело, поддержание порядка, коммунальное хозяйство и др. Конфедерация может делегировать кантонам осуществление некоторых своих полномочий.

В ст. 2 переходных положений федеральной конституции установлен *приоритет федерального права,* перед кантональным.

Осуществляя предусмотренные Конституцией наблюдение и надзор за деятельностью кантонов, Конфедерация может направлять в кантоны федеральных инспекторов, обязывает кантоны представлять центру принимаемые ими законы,, а также различного рода доклады.

Конфедерация может оказывать на кантоны финансовое воздействие, а в некоторых случаях осуществлять и прямое вмешательство для обеспечения внутренней безопасности, поддержания спокойствия и порядка (ч. 6 ст. 85 Конституции). Таких вмешательств было всего 10 в период с 1855 до 1932 г.

2. Органы власти кантонов

Власть в кантонах организована неодинаково.

Полукантоны Унтервальдена и Аппенцелля и кантон Гларус, в которых проживают всего 2,5% населения страны, имеют систему так называемой *ландсгемайнде* (нем. Landsgemeinde — буквально сельская община или община страны, края). Суть ее в том, что кантональные решения могут приниматься на общем собрании избирателей кантона (полукантона), которое и именуется

ландсгемайнде.

В середине 80-х гг. уровень участия избирателей в этих собраниях в Гларусе порой доходил до 10 тыс. избирателей, в Нидвальдене и Обвальдене— соответственно 2,5 тыс. и 1,1 тыс. Последние цифры соответствуют и уровню участия в полукантонах Аппенцелля.

По общему правилу, ландсгемайнде имеют место раз в год — обычно все ландсгемайнде собираются в конце апреля, за исключением кантона Гларус, где эти собрания проходят в начале мая. Ландсгемайнде проводятся с большой торжественностью, чтобы поддержать и возвысить существование этого института. Например, согласно ст. 6 Конституции полукантона Обвальден 1968г., наиболее полно регулирующей институт ландсгемайнде, «музыка играет в течение всего времени прохождения кортежа по городу до площади. Барабаны бьют во время вхождения кантональной администрации (Landberg)». На площади сооружается деревянный помост с ограждением, очень напоминающий боксерский ринг, на котором во время проведения ландсгемайнде располагаются главные должностные лица кантона или полукантона. Для избирателей устанавливается несколько рядов скамеек; остальные располагаются сами как смогут.

В полукантоне Обвальден, помимо ежегодных собраний, могут созываться чрезвычайные для рассмотрения срочных дел, когда того требуют 500 избирателей, указывая в письменной форме предлагаемую повестку дня. В таком случае ландсгемайнде созывается в течение шести месяцев. Процедура и ведение протокола ландсгемайнде устанавливаются кантональным советом — представительным органом, существующим одновременно с общим собранием полукантона. Голосование проводится поднятием рук. Если дважды результат не ясен визуально, то производится подсчет голосов. Для избрания какого-либо должностного лица требуется абсолютное большинство голосов, по другим вопросам голосуется одобрение или отклонение.

Компетенция ландсгемайнде весьма широка: во всех единицах, где практикуется этот институт, он избирает правительство — государственный совет — и отдельно его главу (Landammann). В Обвальдене, например, на этом собрании назначаются, кроме того, судьи верховного суда, кантонального суда и административного трибунала и их заместители. Каждые два года ландсгемайнде избирает председателей верховного суда и административного трибунала. В начале 70-х гг. нынешнего столетия традиционное голосование поднятием рук было заменено для назначения судей тайным голосованием. Ландсгемайнде Обвальдена избирает также канцлера, генерального прокурора, следственного судью, кантонального интенданта. Конституция этого полукантона содержит норму и о ротации должностных лиц: половина этих лиц уходит в отставку каждые два года. Во всех ландсгемайнде принимается решение о полном или частичном изменении кантональной конституции, избираются члены Совета кантонов. В Обвальдене, если о том постановило ландсгемайнде, решение о полном пересмотре Конституции в двухлетний срок подготавливает кантональный совет с тем, чтобы затем передать на референдум.

Ландсгемайнде этого полукантона рассматривает законопроекты, внесенные в порядке оформленной народной инициативы, причем они не должны нарушать федеральную или кантональную Конституции, за исключением случаев, когда речь идет о пересмотре самой кантональной Конституции. Право такой инициативы принадлежит 500 избирателям в случаях полного или частичного пересмотра Конституции и каждому избирателю, когда речь идет об отмене или изменении какого-либо закона или финансового кредита, относящегося к компетенции ландсгемайнде. Кроме того, каждый гражданин Обвальдена обладает правом интерпелляции к членам Государственного совета (правительства). Интерпелляция должна быть внесена в канцелярию за 14 дней до обсуждения и в письменном виде.

Более старая по времени принятия Конституция кантона Гларус 1887 г. полномочия своего ландсгемайнде обозначила более схематично. В ст. 31—1 указано, что такое собрание имеет полномочия изменять Конституцию, принимать законы в целом, решать о кредитовании более 250 тыс. франков на цели, связанные между собой, или более 50 тыс. на одну цель, расходуемых в течение года. Собрание также устанавливает налоги, избирает должностных лиц исполнительной власти кантона из числа уже избранных членов правительства, избирает судей, генерального прокурора, следственного судью и интендантов правительства и суда.

Конституция полукантона Нидвальден 1965 г. примерно в таком же плане определяет институт ландсгемайнде. Некоторое отличие имеется в предельном уровне расходов, выше которого требуется согласие ландсгемайнде: единовременный расход более 100 тыс. фр. и периодические расходы в течение года в размере более 20 тыс. фр. В целом же институт ландсгемайнде постепенно приходит в упадок, что объясняется все возрастающей сложностью возникающих перед кантонами проблем,

очевидной неповоротливостью этого органа, весьма редкий созыв которого не позволяет быстро реагировать на возникающие проблемы. На эту тенденцию указывает и постепенное сокращение числа действующих ландсгемайнде. Заместителей для этих институтов найти не сложно; ими являются кантональные парламенты.

В 15 кантонах и полукантонах *парламенты* именуются большими советами, в шести — кантональными советами (Kantonsrat), в четырех — ландратами и в кантоне Жюра — парламентом. Повсюду они состоят из одной палаты. Число членов в парламенте кантона варьируется от 60 (Невшатель, Жюра) до 200 (Берн, Аарау). Парламенты повсюду избираются по пропорциональной избирательной системе. По общему правилу, срок легислатуры — четыре года, но он может быть меньше (два года — в Граубюндене) или больше (пять лет — во Фрибуре). Парламенты кантонов осуществляют значительную компетенцию во многих областях. В некоторых случаях свои полномочия парламенты делят с избирательным корпусом или с ландсгемайнде.

В законодательной области парламенты обладают *остаточной компетенцией* от переданной в ведение федеральной власти. Помимо принятия простых законов, парламенты наряду с избирательным корпусом участвуют в пересмотре конституций. Парламенты кантонов высказываются по финансовым вопросам, устанавливают налоги, бюджет, разрешают займы (в некоторых случаях, как упоминалось, для этого требуется референдум).

В 12 кантонах они назначают председателей правительств, а в более чем половине кантонов — членов верховных судов. Специфическими их полномочиями являются принятие решений о натурализации и о помиловании. Недавно принятые конституции наделяют парламенты полномочиями по планированию экономики. Средствами парламентского контроля за исполнительной властью служат вопросы, интерпелляции, резолюции.

В судебной области парламенты разрешают конфликты по поводу компетенции между администрацией и судебными органами, дают разрешения на преследование государственных советников (членов кантонального правительства), собственных членов, судей, совершивших правонарушения.

В том, что касается организации сессий, проведения заседаний, большая часть кантональных парламентов функционирует по образу и подобию Федерального собрания Швейцарии. Имеется некоторая разница между парламентами, действующими в кантонах-городах (Базель-городской, Цюрих, Женева), где парламент — современный орган, организованный по образцу федерального парламента, и парламентами сельских кантонов.

Правительство — высший исполнительный и административный орган кантона. Он управляет и наблюдает за деятельностью кантональной администрации, назначает чиновников, представляет кантон вовне, поддерживает отношения с органами Конфедерации и с другими кантонами, а когда это необходимо, и с иностранными государствами. По общему правилу, кантональное правительство представляет собой аналог Федерального совета Швейцарии. Правительство издает необходимые постановления, иногда обладает судебными функциями, особенно в кантонах, в которых нет административного трибунала.

В большинстве кантонов правительство называется правительственный совет (Regierungsrat), в латиноговорящих кантонах— государственный совет (Conseil d'Etat), в полукантоне Аппенцелль-Иннерроден — кантональная комиссия (Standeskommission), а в кантоне Жюра так и называется — правительство (Gouvernement). Численный состав кантонального правительства небольшой — от пяти до девяти членов. Практически во всех кантонах члены правительства избираются народом. Такой порядок формирования правительств обеспечивает сильную позицию исполнительной власти по отношению к кантональным парламентам.

По общему правилу, правительства кантонов избираются по мажоритарной избирательной системе в одном избирательном округе, который составляет сам кантон. Только в Цюрихе и Тичино при формировании правительств применяется пропорциональная избирательная система. Срок полномочий правительств равен сроку полномочий парламентов. Для того, чтобы быть государственным советником, нужно отвечать тем же цензам, условиям избираемости и несовместимости должностей, что и на выборах в кантональный парламент, но минимальный возраст для пассивного избирательного права иногда поднят (до 25 лет — во Фрибуре, до 27 лет — в Женеве). Некоторые маленькие кантоны имеют правительства «милицейского характера», т. е. исполняющие свои функции по мере надобности; члены правительства продолжают работать по своей профессии*.

* См.: Handbuch: politisches System der Schweiz, Bd. 3 / Manuel: Systeme politique de la Suisse, vol. 3. Bern und Stuttgart:

Verlag Paul Haupt, 1986, p. 95.

Во многих кантонах государственные советники могут входить в состав Совета кантонов, но иногда число таких государственных советников ограничивается (кантоны Во, Валлис). За исключением кантонов Цуг и Аппенцелль-Иннерроден мандат государственного советника несовместим с членством в кантональном парламенте.

Каждый из членов правительства возглавляет один или несколько департаментов. Председатель правительства чаще всего называется ландамман; он избирается правительством, либо непосредственно избирательным корпусом (кантон Ури), либо, как отмечалось, ландсгемайнде (оба полукантона Аппенцелль, оба полукантона Унтервальден, Гларус), либо самим большим советом (немецкоговорящие кантоны).

В кантонах и полукантонах, в которых действуют ландсгемайнде, председатель правительства председательствует на этом общем собрании жителей кантона. В других кантонах роль председателя правительства может быть сопоставима с ролью Президента Конфедерации. Даже если председатель государственного совета (правительства) избирается посредством прямых выборов, сам состав этого органа отражает соотношение сил между политическими партиями кантона.

Вся *судебная власть,* за исключением сфер деятельности Федерального суда и нескольких федеральных комиссий юридического характера, принадлежит судебным органам кантонов.

3. Политико-территориальная организация кантонов

Кантоны делятся на общины (коммуны). Термин «община» (Gemeinde) употребляется в немецкоговорящей части страны, термин «коммуна» — в остальных ее частях. Под общиной (коммуной) в Швейцарии понимается публичный коллектив территориального характера, осуществляющий на местном уровне децентрализованную публичную власть под наблюдением вышестоящего коллектива*. Общины признаются корпорациями публичного права, обладают качеством юридического лица; их деятельность ограничена лишь соответствующей частью территории государства, В 1850 г. насчитывалось 3204 общины; затем путем деления их число за 10 лет увеличилось до 3211, а затем постепенно до начала 90-х гг. вновь сократилось на 190 и стало составлять 3021. Из названного числа 222 ликвидировались, но в то же время были образованы 32 новых общины.

* См.: The Council of European Municipalities and Regions. Reference Book. 1994/1995 / L'Annuaire du Conseil des communes et regions d'Europe. L., 1994. P. 163.

Эти низшие территориальные единицы распределены далеко не равномерно. Шесть кантонов — Берн, Во, Фрибур, Тичино, Аарау, Граубюнден — включают 3/5 всех общин, а каждая четвертая община входит в состав кантонов Берн или Во. Названное положение является почти исключительным в Западной Европе, поскольку с 1950 по 1980 гг. в этой части Европейского континента практически во всех странах произошло широкомасштабное укрупнение низших территориальных единиц. Так, в Швеции было упразднено 89% всех коммун, в Дании— 80%, в Бельгии— 78%, в Великобритании— 68%, в ФРГ— 64%, в Австрии — 43%, в Норвегии — 40%. В Швейцарии же уменьшение числа общин составило только 2%; правда, во Франции наблюдается аналогичное положение: за названный период исчезло только 4% коммун*.

* См.: Handbuch: Politisches System der Schweiz.., p. 149.

По площади общины весьма разнообразны: община Порт Трезе в кантоне Тичино занимает 28 га, а община Баньес в кантоне Во — 28 322 га. Такое же разнообразие наблюдается и в числе жителей — от 2 — 3 тыс. до 300 — 400 тыс. По средней численности жителей общины (2100) Швейцария приближается к Франции (1500); в то же время в Австрии эта численность составляет 3300, в Италии — 7100, в ФРГ— 7300, в Бельгии — 16200, в Нидерландах — 17400, в Дании — 18600, в Швеции — 29800, в Великобритании — 123 тыс. (цифры округлены).

В компетенцию общин входит управление своими финансами, регулирование вопросов санитарии и гигиены, школьное дело, охрана порядка. В крупных городах они ведают также дорогами, водо- и энергоснабжением.

Швейцарские общины обладают возможностями кооперироваться между собой; такая кооперация имеет две формы — *межобщинное соглашение* и *ассоциация общин.* В первом случае отсутствует

какой-либо надобщинный орган. Чаще всего такие соглашения заключаются по вопросам охраны окружающей среды, образования, устройства территории. При второй форме кооперирования возможно образование надобщинного органа ведающего переданными ему вопросами. Такой орган является, корпорацией публичного права и создается для выполнения одной или нескольких задач, чаще всего для эксплуатации водных ресурсов, распределения воды, устройства территории, развития системы образования. Второй вид кооперирования наиболее часто употребляется в городских агломерациях.

Важным моментом в организации кантонов является установление способов защиты территориального существования общин от возможности их слияния, разделения или поглощения. Наилучшим способом представляется поименное перечисление названий общин в конституциях кантонов. Так поступили Ури, Обвальден, Гларус и оба полукантона Аппенцелль. Один кантон — Пуг — упоминает в Конституции число своих общин; в конституциях Нидвальдена и Базеля-городского содержатся нормы, обязывающие кантональные власти производить реорганизацию общин с их согласия. В других кантонах право упразднения какой-либо общины принадлежит законодательной власти; впрочем, многие кантональные конституции требуют получения согласия на реорганизацию одной или нескольких общин, причем такое согласие должно быть выражено на местном обязательном референдуме. В исключительных случаях референдум может носить факультативный характер. Кроме того, Федеральный суд Швейцарии в ряде решений признал за общинами право на существование и сохранение своей территории; он принимает жалобы от общин на нарушения их прав.

4. Местное самоуправление и управление

В отличие от большинства стран Швейцария не имеет унифицированной системы местного управления. Практически в каждом кантоне своя система, свои особенности.

В большинстве кантонов — в 23 из 26 (кроме западных франкоговорящих кантонов Во, Женевы и Невшателя) избирательный корпус рассматривается как основной орган власти в низших территориальных единицах. Решение вопросов местной жизни жителями общин — обычная форма рассмотрения проблем. *Общее собрание* общины включает всех ее избирателей. Выборный орган создается наряду с этим в общинах со значительным числом жителей.

Напротив, в кантонах Женева, Невшатель и Во обычной является система коммунального местного парламента — *совета,* наличие его обязательно для всех общин в кантонах Женева и Невшатель и для общин с числом жителей более 800 — в кантоне Во. Выборный орган называется коммунальным советом в кантонах Во и Тичино; в кантонах Берн, Фрибур, Невшатель, Валлис и Жюра такой совет называется генеральным; название муниципального совета он имеет в кантоне Женева. В немецко-говорящей Швейцарии он именуется общинным советом или городским советом.

Советы принимают решения по наиболее важным вопросам общинной жизни, таким как принятие бюджета, введение общинных налогов, распоряжение недвижимостью, разрешение получать займы, производить экстраординарные расходы. Совет следит за деятельностью исполнительной власти и администрации.

Во всех общинах Швейцарии исполнительная власть принадлежит коллегиальному органу, избираемому гражданами. Причем там, где функционируют общие собрания граждан, этот орган ими и избирается; в общинах кантона Невшатель такой орган формируется генеральным советом.

В кантонах Во и Тичино орган исполнительной власти называется муниципалитетом, в кантонах Фрибур, Невшатель, Валлис, Берн и Жюра — коммунальным советом; в кантоне Женева — административным советом и т. д. Состав исполнительного органа варьируется от кантона к кантону и от общины к общине. Кантональное законодательство устанавливает нижние и верхние границы этого состава, например, от трех до девяти человек в кантоне Во, но по общему правилу исполнительный орган включает от пяти до семи человек. Продолжительность полномочий исполнительного органа такая же, как у кантонального правительства, и чаще всего составляет четыре года.

В таком органе председательствует лицо, называемое в разных кантонах по-разному. В кантонах Во, Фрибур, Тичино — это синдик; в кантонах Невшатель и Берн — председатель коммунального (общинного) совета; в кантоне Во и в ряде немецкоговорящих кантонов — президент коммуны (общины); в кантонах Женева и Жюра — мэр. В немецкоговорящих кантонах употребляются также наименования общинного или городского начальника (Gemeindeammann, Stadtammann) или Уродского президента. Он часто обладает весьма значительными полномочиями.

Названные исполнительные органы проводят в жизнь решения представительного органа или общего

собрания граждан.

Наконец, в общинах могут существовать и другие органы власти, например комиссии по делам школ, налогов, государственной помощи.

Общины формируют свои органы власти и управления подбирают персонал для них, управляют общинным имуществом, финансами, в частности, решают вопросы налогообложения занимаются проблемами начального и среднего образования. К их ведению относится осуществление полицейских функций в широком смысле слова - поддержание общественного порядка регулирование дорожного движения, общественная гигиена, контроль за торговлей, за поддержанием в надлежащем порядке жилищ, борьба с пожарами, наблюдение за строительством и др. На них возложены управление социальным обеспечением, оборудование территории, охрана окружающей среды, обеспечение населения водой, распределение воды и электрической энергии. В их компетенцию входит культурная и спортивная деятельность. Названные функции делятся с юридической точки зрения на собственные функции общин и на делегированные со стороны государства и кантонов.

Общинная автономия в Швейцарии совсем не означает, что низшие территориальные единицы совершенно самостоятельны в решении своих дел. За общинами осуществляется наблюдение и со стороны государства, и со стороны кантонов.

Кантональное законодательство, по общему правилу, разрешает *вмешательство в общинные дела.* Оно реализуется главным образом двумя способами. Наиболее частым является вмешательство по жалобе какого-либо лица. В таком случае проводится юридический контроль на предмет определения соответствия актов общинных властей действующим законоположениям; контроль может осуществляться либо кантональным правительством, либо административным судом кантона. Другая форма вмешательства — контроль, осуществляемый в силу должностных полномочий, по обязанности. Этот контроль ведется посредством запроса информации, дачи согласия на некоторые решения общинных органов и путем прямого вмешательства в их деятельность. Информацию можно получать как посредством истребования соответствующих сведений, так и путем направления инспекторов для проверки общинной деятельности. Некоторые общинные акты (использование займов, операции с недвижимостью) нуждаются в согласии кантонов.

Наконец, в некоторых случаях кантоны напрямую могут вмешиваться в общинные дела, отменяя изданные общинами акты и даже исполняя вместо общинных органов их функции. Причем замена может быть частичной или полной. Последние, наиболее строгие меры применяются при грубом нарушении общинами законов, злоупотреблениях властью со стороны общинных должностных лиц. В то же время кантон должен применять принцип соразмерности в определении мер принуждения, в использовании средств для получения соответствующего результата*.

* См.: Ibid., p. 146.

Кантон контролирует деятельность общинного самоуправления главным образом через *префектов* или свой департамент по делам общин, и весьма редко само правительство кантона напрямую вмешивается в соответствующие разбирательства. В большинстве кантонов существует должность префекта, но не как связующего звена между центром и местами подобно Франции или Италии, а как организующего звена, обеспечивающего координацию в деятельности кантональных органов и местного самоуправления. Единого статуса префектов не существует; иногда он избирается избирательным корпусом (кантоны Берн и Фрибур), иногда назначается (кантон Во). Компетенция префекта также весьма различна, от очень широкой (Фрибур, Во или Берн) до весьма ограниченной (кантон Санкт-Галлен).

В Швейцарии практикуются два основных способа осуществления контроля за самоуправлением, весьма похожие на соответствующие методы французской практики: контроль производится либо за законностью актов, либо за целесообразностью и своевременностью принятия тех или иных мер. Второй вид контроля ведет к значительному ограничению общинной автономии. В этом случае проверяющие органы исходят из интересов кантона или всего государства. Такой контроль, например, регулярно осуществляется в отношении мер по обустройству территории.

Литература

Альпы и свобода. Швейцарские писатели о своей стране. 1291 — 1991. М: Прогресс — Литера, 1992.

Лейбо Ю.И. Парламент Швейцарии//Парламенты мира. М.: ВШ — Интерпракс, 1991.

Пособие по демократии. Функционирование демократического государства на примере Швейцарии. М.: Литература и политика, 1993.

Руйе К. Швейцарский Федеральный суд и надзор за конституционностью законов//Государство и право, 1995, № 12.

Современные зарубежные конституции. М.: МЮИ, 1992.

Контрольные вопросы и задания

1. Какие выводы о соотношении федерального и кантонального гражданств можно сделать из положений ст. 43 Федеральной конституции?
2. Какую из других изучаемых в настоящем курсе стран Вам напоминает ситуация с многоязычием в Швейцарии?
3. Как Вы думаете, почему в Швейцарии применяется панаширование?
4. Что означает положение ст. 92 Конституции о том, что решения принимаются большинством голосующих членов обеих палат?
5. Как организован и осуществляется в Швейцарии конституционный контроль?
6. В чем специфика организации публичной власти в кантонах и на местах?

ГЛАВА VII. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ПОЛЬШИ

§ 1. Конституция Польши

1. Конституционное развитие

Говоря о конституционном развитии Польши, нельзя не вспомнить, что в этой стране 3 мая 1791 г. была принята *первая в Европе конституция* — Закон правления (Ustawa Rzadowa). Разделы Польши, осуществленные в последней трети XVIII в. Пруссией, Австрией и Россией и завершившиеся ликвидацией польского государства в 1795 г., прервали конституционную историю страны, на трех частях которой в течение почти 125 лет действовали три различные правовые системы. В восстановленном в 1918 г. польском государстве в период между двумя мировыми войнами были созданы демократическая *Конституция 1921 г.* и авторитарная *Конституция 1935 г.* Во время Второй мировой войны Польша была оккупирована гитлеровской Германией и лишена национальной государственности, а после войны в стране утвердился коммунистический режим, который, правда, был несколько либеральнее существовавших в большинстве так называемых социалистических стран. В конституционном плане его оформляли последовательно «Малая *конституция»* (точнее, Конституционный закон об организации и круге деятельности верховных органов Польской Республики, а также Декларация о реализации гражданских прав и свобод, принятые в феврале 1947 г.) и составленная во многом по образцу «сталинской» Конституции СССР 1936 г. *Конституция Польской Народной Республики 1952 г.,* которая в 1976 г. получила новую, несколько более демократическую редакцию.

Польша, как и Венгрия, стала такой посткоммунистической страной в Восточной Европе, в которой принятие новой конституции задержалось. В то же время именно она одной из первых начала экономические и политические преобразования, которые позволили ей эволюционным путем перейти от «социализма» к становлению демократического, правового государства, рыночной экономики.

В Польше процесс экономических и политических реформ интенсивно развивается уже второе десятилетие. Демократическая интеллигенция и рабочий класс страны в течение всего периода коммунистического господства подтачивали это господство, препятствуя тоталитарному огосударствлению общества. Польским коммунистам не удалось целиком ликвидировать частный сектор в стране и полностью поставить под свой контроль чрезвычайно влиятельную в обществе католическую церковь.

Режим был вынужден время от времени идти на уступки и даже сменять непопулярных или утративших популярность лидеров. Пришлось восстановить некоторые традиционные демократические институты (формально независимый финансово-экономический контроль за правительством, конституционную и административную юстицию и др.), хотя демократичность этих институтов на практике всячески урезалась. Реформа политической системы, которая была начата в период вызванного выступлениями рабочих военного положения (декабрь 1981 г. — июль 1983 г.) и имела

целью некоторую демократизацию политической структуры общества — «социалистическое обновление», к середине 80-х гг. практически исчерпала себя и не смогла спасти прогнившую систему власти. Эта система рухнула в 1989 г., поскольку Советский Союз, насадивший ее, перестал из-за переживаемого кризиса быть для нее опорой и гарантией.

Коренные преобразования политической и социально-экономической жизни Польши, проведенные в 1989 — 1992 гг., нашли отражение в бурном конституционном развитии этого периода, в течение которого в стране были осуществлены *пять крупных конституционных реформ.* Основными направлениями этих реформ являются создание условий для превращения государства в демократическое и правовое, поиск оптимальных форм организации государственной власти, возрождение гражданского общества. На содержание конституционных преобразований оказали влияние и теоретическая мысль, и социально-политическая обстановка в стране. Теоретические разработки польских конституционалистов опирались на идеи, концепции, традиции гуманистической мысли (идеи разделения властей, правового государства, политического плюрализма, плюрализма форм собственности, коалиционных форм правления и т. д.), 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 государственной власти легли соглашения, достигнутые «за круглым столом» в начале 1989 г. между правившей в то время Польской объединенной рабочей партией (ПОРП), как называлась партия польских коммунистов, и другими политическими силами страны.

Раздел 3 Конституции получил название: «Сейм и Сенат Польской Народной Республики», т. е. произошло *возрождение полностью выборного Сената* — фактической верхней палаты польского парламента, который существовал в период действия Конституции 1921 г. Государственный совет, высший коллегиальный орган государственной власти, выполнявший функции главы государства и во многом подменявший Сейм, был ликвидирован, а вместо него *восстановлен институт единоличного главы, государства* — Президента, избираемого Национальным собранием Польши — совместным заседанием обеих законодательных палат.

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. гарантировала экономический и *политический плюрализм* общества, устранив экономическую монополию государства и политическую монополию ПОРП. Эти положения Конституции стали условием возникновения саморегулирующегося гражданского общества.

Поправки к Конституции Польши, принятые в декабре 1989 г., фактически изменили характер основ общественного строя страны, что отразилось и в новом, а точнее — в восстановленном старом, *названии государства:* вместо Польской Народной Республики — Республика Польша*.

* Строго говоря, перевод названия польского государства «Республика Польша» неправилен. Название Rzeczpospolita Polska в именительном падеже может быть переведено и так, однако в родительном падеже это название пишется Rzeczypospolitej Polskiej, из чего следует, что его следует переводить «Польская Республика». Но перевод «Республика Польша» стал у нас официальным (по некоторым данным, это произошло по просьбе польской стороны). Для интересующихся отметим также, что в польском языке существуют Два эквивалента термина «республика» — rzeczpospolita (у нас в исторической литературе есть перевод «Речь посполита») и republika. Названия иностранных государств в Польше обычно переводят, употребляя второй термин, а в названии собственной страны употребляют первый, который более экспрессивен.

Конституция была *деидеологизирована,* из нее исключены преамбула и разделы о политическом и социально-экономическом строе (первые два раздела). Вместо этих разделов, включавших 19 статей, введен один: «Основы политического и экономического строя», состоящий из восьми новых статей.

Одновременно были внесены изменения в правовой статус прокуратуры, которую возглавил министр юстиции (ст. 64).

В целях последовательного осуществления принципа *разделения властей* в организации 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 общины (гмины). *Территориальное самоуправление* стало основной формой организации публичной жизни в общине.

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 Республики Польша, а также территориальном самоуправлении,* названного «Малой конституцией». 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. — упомянутой «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 Конституции 1952 г., сохранив действие положений, содержащихся в разделах «Основы политического и экономического строя» (разд. 1); «Конституционный трибунал, Государственный трибунал, Верховная палата контроля, Уполномоченный по гражданским правам, Всепольский совет по радиовещанию и телевидению» (разд. 4); «Суд и прокуратура» (разд. 7); «Основные права и обязанности граждан» (разд. 8); «Принципы выборов в Сейм, Сенат, а также Президента» (разд. 9); «Герб, государственный флаг, гимн и столица Республики Польша» (разд. 10); «Изменение Конституции» (разд. 11).

Принятие Малой конституции имело большое значение для подготовки новой Конституции Польши, в частности, для определения наиболее эффективной модели организации государственной власти. Временные конституционные акты позволяют скорее достичь согласия между различными социально-политическими силами и группами в процессе их принятия. Последующая практика государственного функционирования может подтвердить или опровергнуть жизнеспособность, оптимальность заложенных в конституционном законе решений, их соответствие демократическим принципам устройства государственной власти. Это и случилось.

В марте и ноябре 1995 г. в Малую конституцию был внесен ряд изменений, и затем она была переопубликована в новой редакции. В июне 1996 г. последовали небольшие изменения в регулировании статуса Правительства.

Конституционные реформы в Польше на этом не завершились. Развернулась интенсивная работа над новой Конституцией Республики Польша.

23 апреля 1992 г. был принят *Конституционный закон о порядке подготовки и принятия Конституции.* Он предусмотрел, что новая Конституция республики Польша будет принята Сеймом и Сенатом, образующими Национальное собрание, после чего она подлежит окончательному одобрению народом на конституционном референдуме. Конституционным законом определялась процедура принятия Конституции Национальным собранием в трех чтениях.

Инициатива представления Национальному собранию проекта новой Конституции принадлежала:

Конституционной комиссии в составе 46 депутатов, избранных Сеймом, и 10 сенаторов, избранных Сенатом, т. е. по 1/10 законного состава каждой палаты;

группе членов Национального собрания (56 членов — 1/10 его состава);

Президенту республики Польша;

гражданам в порядке народной инициативы, при условии, что их проект подтвержден 500 тыс. подписей избирателей.

Принятие поправок и утверждение Конституции требовали более 2/3 голосов в присутствии не менее половины общего числа членов Национального собрания (ст.8).

Подготовка и принятие новой Конституции затянулись. Это было обусловлено прежде всего теми принципиальными разногласиями, которые имелись у основных политических партий, подготовивших конституционные проекты. Принятие же стабильной Конституции предполагает достижение определенного политического согласия в обществе.

22 сентября 1994 г. состоялось первое парламентское обсуждение семи проектов Конституции, которые впоследствии были направлены в Конституционную комиссию для выработки единого законопроекта, подлежавшего дальнейшему обсуждению. Вопросами, требовавшими первоочередного

разрешения, являлись: 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.

В январе 1997 г. Конституционная комиссия одобрила проект Конституции, а 2 апреля Национальное собрание приняло его необходимым большинством. Референдум по Конституции состоялся 25 мая 1997 г. Как отмечено в предисловии к настоящему тому, Конституция будет введена в действие, если результаты референдума не будут отменены в судебном порядке.

2. Действующее конституционное законодательство

До вступления новой Конституции в силу современную польскую конституцию, таким образом, составляют Конституция Республики Польша 1952 г. с последующими изменениями, точнее говоря — то, что от нее осталось, Конституционный закон 1992 г. о взаимных отношениях между законодательной и исполнительной властями Республики Польша, а также о территориальном самоуправлении в редакции 1995 г. с изменениями 1996 г. (Малая конституция) и Конституционный закон 1992 г. о порядке подготовки и принятия Конституции. Если же подходить совсем строго, а юристы так и должны подходить, то следует указать, что, согласно ст. 77 Малой конституции, Конституция 1952 г. потеряла силу, а действуют лишь указанные выше ее положения. Следовательно, действуют Конституционные законы 1992 г. и положения бывшей Конституции 1952 г. (с изменениями), оставленные в силе ст. 77 Малой конституции.

Следует также обратить внимание на то, что, отсылая в ряде своих положений к закону (это естественно для любой конституции), даже действующая редакция польской Конституции не определяет или почти не определяет границ для усмотрения законодателя. А это достаточно опасно для конституционных принципов, особенно когда речь идет о регулировании прав и свобод, в частности, о необходимых их ограничениях.

Обратившись к помещенному в приложении к настоящему тому переведенному тексту новой Конституции Республики Польша, читатель наверняка обнаружит, что система организации публичной власти существенных изменений не претерпела, по сравнению с излагаемой в § 5 и 6.

§ 2. Конституционные основы правового статуса человека и гражданина

1. Общая характеристика конституционных прав и свобод

Это может показаться парадоксальным, но *конституционные реформы в Польше до 1997 г. практически не коснулись основ правового статуса человека и гражданина.* Раздел 8 Конституции, посвященный основным правам и обязанностям граждан, остался по существу неизменным. В него были внесены лишь некоторые косметические поправки, приспосабливающие положения социалистической Конституции к новым условиям (например, ст. 84 — 85 о политических партиях и объединениях). Исключена ст. 68, гарантировавшая право на труд, что обусловлено переходом к рыночной экономике, свободному предпринимательству. В то же время целый ряд статей раздела сформулирован в виде обязанностей государства, но не субъективных прав граждан. Впрочем, во времена социализма конституционные права действовали лишь опосредованно через текущее законодательство и как таковые судом не защищались.

В текущем законодательстве права человека нашли свое отражение в целом ряде законов, из которых в качестве примера можно отметить Закон об публичных собраниях 1990 г., гарантировавший свободу таких собраний. Еще в ноябре 1992 г. Президент внес в парламент проект Хартии прав и свобод, в январе 1993 г. состоялось первое чтение законопроекта, но судьба его так и не была решена. Шли дебаты между сторонниками либеральной, социалистической и католической концепций 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.

Конституция 1952 г. достаточно широко определила принципы правового положения граждан, их основные права и обязанности, некоторые гарантии их осуществления. По «социалистической» традиции, восходящей к «сталинской» Конституции СССР 1936 г., *речь шла именно о гражданах,*

понятие же прав человека осталось для Конституции чуждым.

Конституция провозглашала *равноправие* граждан независимо от пола, рождения, образования, занятия, национальности, расы, вероисповедания, а также социального происхождения и положения (ч. 2 ст. 67). По сути этот принцип повторен в суженном виде в ст. 81. В соответствии с ней граждане независимо от национальности, расы и вероисповедания имеют равные права во всех областях государственной, политической, хозяйственной, общественной и культурной жизни, а нарушение этого принципа путем создания каких-либо привилегий или ограничения прав с учетом национальности, расы или вероисповедания подлежит наказанию; распространение ненависти или пренебрежения, насаждение розни или унижение человека с учетом различия национальности, расы или вероисповедания запрещаются. Трудно сказать, какие основания были для создания именно двух таких статей, посвященных равноправию, однако формулировки ст. 81 наводят на мысль, что возможная дискриминация по остальным основаниям, перечисленным в ч. 2 ст. 67, преследовалась не столь строго или не преследовалась вообще. Впрочем, и с национальным равноправием в социалистической Польше не все было в порядке.

К сказанному следует добавить, что, согласно ч. 1 и 2 ст. 78, женщина в Республике Польша имеет равные с мужчиной права во всех областях государственной, политической, хозяйственной, общественной и культурной жизни. Гарантиями этого равноправия служат:

равные с мужчиной право на труд и на вознаграждение по принципу «равная плата за равный труд», право на отдых, на социальное обеспечение, на обучение, на почетные звания и отличия, на занятие публичных должностей;

забота о матери и ребенке, охрана беременной женщины, предоставление оплачиваемого отпуска до и после родов, расширение сети родильных домов, детских яслей и садов, развитие сети предприятий обслуживания и общественного питания.

2. Польское гражданство и режим иностранцев

Польские конституционные документы о гражданстве ничего не говорили. Вопросы гражданства в современной Польше по-прежнему регулируются только Законом о польском гражданстве 1962 г. Республика *не признает двойного гражданства.* Брак и развод на гражданство не влияют, а изменение гражданства одним из супругов не влечет изменения гражданства другого супруга.

Закон определяет следующие основания *приобретения* гражданства:

признание гражданами Польши лиц, имевших польское гражданство на день вступления закона в силу;

рождение. Ребенок, чьи родители являются польскими гражданами, также считается гражданином Польши. То же относится к родившемуся или найденному на территории страны ребенку, родители которого неизвестны, либо их гражданство не определено, либо они не имеют его вообще;

натурализация, т. е. приобретение гражданства иностранным гражданином или лицом без гражданства по его ходатайству на имя Президента республики. Условием натурализации является не менее, чем пятилетнее проживание в Польше, однако в особых случаях такое требование может не предъявляться*;

признание гражданства за лицом с неустановленным гражданством или гражданства не имеющим, если оно проживает в Польше не менее пяти лет;

восстановление в гражданстве женщины (только!), если она утратила польское гражданство в результате вступления в брак с иностранцем или в связи с этим и если после прекращения брака или признания его недействительным она подала соответствующее ходатайство в орган внутренних дел или польское консульское учреждение, которые приняли такое ходатайство;

репатриация лиц польской национальности или происхождения. Такие лица, прибывшие в Польшу на постоянное жительство с согласия властей, приобретают гражданство в силу самого закона.

* Например, иностранка, вступившая в брак с польским гражданином, может приобрести польское гражданство в течение трех месяцев, подав соответствующее заявление в орган внутренних дел или консульское учреждение Польши. Для мужчин такой льготы закон почему-то не предусмотрел.

Закон предусмотрел следующие основания для *прекращения* польского гражданства:

приобретение иностранного гражданства с разрешения Президента республики;

лишение гражданства польского гражданина, пребывающего за границей, если он:

а) нарушил долг верности республике;

б) действовал в ущерб ее жизненным интересам;

в) нелегально покинул пределы страны;

г) отказался вернуться в страну по требованию компетентного государственного органа;

д) уклоняется от исполнения воинской обязанности, предусмотренной польским законодательством;

е) карался за границей за преступление, наказуемое также по польскому уголовному праву, или является рецидивистом.

Наличие в действующем законе такого института лишения гражданства — отзвук «социалистической» концепции прав и обязанностей граждан. Признание Польшей верховенства подписанных ею международно-правовых актов о правах человека делает невозможным применение таких норм.

Иностранные граждане и лица без гражданства, проживающие в Польше, по своему правовому статусу в основном приравниваются к гражданам страны (национальный режим), за отдельными изъятиями, которые определяются законодательно. Эти изъятия касаются прежде всего политических прав и обязанностей. Впрочем, лица без гражданства, проживающие в Польше не менее двух лет, могут голосовать на муниципальных выборах, а проживающие не менее пяти лет — и на парламентских.

Конституция в ст. 88 предусматривает, что республика в определенном законом порядке предоставляет право *убежища* гражданам иностранных государств и лицам без гражданства.

3. Личные права, свободы и обязанности

Этой группе прав и свобод в социалистической Конституции было уделено наименьшее внимание.

Здесь прежде всего следует упомянуть *свободу совести и вероисповедания* (ст. 82), с чем связано запрещение заставлять граждан воздерживаться от участия в религиозных действах и обрядах или участвовать в них. Для осуществления этих прав и свобод польских граждан большое значение имеет принятый в мае 1989 г. Закон о гарантиях свободы совести и вероисповедания,

В ст. 87 гражданам гарантируется *личная неприкосновенность.* В этой же статье установлено, что *неприкосновенность жилища* и *тайна корреспонденции* охраняются законом. Но в статье не сказано, что граждане имеют право на неприкосновенность личности, жилища и тайну корреспонденции.

Польские граждане за границей пользуются, согласно ст. 89, покровительством Республики Польша.

Что же касается конституционных *личных обязанностей,* то, согласно ч. 3 ст. 67, граждане должны добросовестно выполнять свои обязанности перед отчизной и способствовать ее развитию, Сюда же можно отнести содержащиеся в ст. 90 обязанности соблюдать предписания Конституции и законов, уважать принципы социального общежития, добросовестно выполнять обязанности по отношению к государству.

В новой Конституции Польши, пока еще не вступившей в силу, эта группа прав и свобод нашла свое развитие с учетом мирового опыта, международных актов по правам человека.

4. Политические права, свободы и обязанности

Относящиеся к политической сфере права и свободы, как коллективные, так и индивидуальные, отражены в Конституции довольно кратко.

К ним относятся в первую очередь *избирательные права,* которые сформулированы в разд. 9 действующей редакции сохранившихся положений Конституции применительно только к выборам Сейма, Сената и Президента республики. Они будут рассмотрены нами в следующем параграфе.

Согласно ст. 83, республика обеспечивает гражданам *свободу слова, печати, собраний и митингов, шествий и демонстраций.*

В ч. 1 ст. 84 Конституция обязывает республику в целях развития политической, общественной, экономической и культурной активности обеспечивать гражданам *право объединения,* запрещая в ч. 3 этой статьи создание объединений, цель или деятельность которых посягают на политический и общественный строй или на правопорядок республики, и участие в таких объединениях.

В ч. 1 ст. 86 сказано, что граждане участвуют в осуществлении общественного контроля, в консультациях и дискуссиях по узловым проблемам развития страны и вносят предложения.

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.

Что касается конституционных *обязанностей* гражданина в политической области, то защита отчизны признается самым священным долгом каждого гражданина, а военная служба — почетной патриотической обязанностью граждан (ст. 92). Тем не менее в 1988 г. Польша первой из стран Восточной Европы признала за своими гражданами право на отказ от военной службы, предусмотрела службу, альтернативную обязательной военной службе. Правда, конституционность этого закона пока что может быть подвергнута сомнению.

В ст. 93 сохранились типично тоталитарные нормы, формулирующие конституционные обязанности граждан: быть бдительным по отношению к врагам нации, строго хранить государственную тайну. За измену отчизне — шпионаж, ослабление Вооруженных сил, переход на сторону врага — Конституция обязывает карать по всей строгости закона как за самое тяжкое преступление.

5. Экономические, социальные и культурные права, свободы и обязанности

Этой группе прав в Конституции уделено основное внимание. Современный переход к рыночной экономике ведет к фактическому свертыванию социально-экономических прав, поскольку государство не располагает для этого достаточными финансовыми ресурсами. Поэтому при подготовке новой Конституции вопрос о социально-экономических правах стал наиболее дискуссионным: должны ли они формулироваться в виде прав граждан или задач государства.

Действующая редакция ст. 6 и 7 Конституции гарантирует *свободу хозяйственной деятельности* независимо от форм собственности и всемерную охрану собственности и право наследования, к чему мы еще вернемся.

В ст. 69 провозглашено *право на отдых,* в ст. 70 — *право на охрану здоровья, а также на помощь в случае болезни или нетрудоспособности,* а в ст. 71 — *право на пользование благами природной среды.*

Социально-культурные права включают право на обучение (do nauki), предусмотренное в ст. 72 Конституции, на пользование достижениями культуры и на творческое участие в развитии национальной культуры (ст. 73). В современных условиях записанные в Конституции материальные и юридические гарантии (см. ниже) не обеспечивают в полной мере реализации этой группы прав граждан. Следует признать, что и в период социалистического развития они также в полной мере реализованы не были.

Из конституционных *обязанностей,* относящихся к данной сфере, следует отметить обязанность охранять природную среду (ст. 71), обязательность основного школьного обучения детей (п. 2 ч. 2 ст. 72), обязанность беречь общественную собственность и укреплять ее как нерушимую основу развития государства, источник богатства и силы отчизны (ст. 91).

6. Конституционные гарантии прав и свобод

Социалистические пережитки в Конституции выражаются в том, что наряду с юридическими конституционными гарантиями провозглашенных прав и свобод в ней еще частично сохраняются и так называемые материальные гарантии, которые в действительности ничего гарантировать не могут, ибо соответствующими декларациями нельзя регулировать никакие правоотношения.

Граждане имеют *право обращаться во все органы государства с жалобами и заявлениями.* Процессуальные и иные жалобы и заявления граждан должны рассматриваться и разрешаться быстро и справедливо, а лица, виновные в волоките или проявляющие бездушное или бюрократическое отношение, будут привлекаться к ответственности (ч. 2 и 3 ст. 86 Конституции).

Ряд *процессуальных гарантий* свобод, обеспечиваемых согласно ст. 87 Конституции, содержится в той же статье. Так, лишение гражданина свободы может наступить только в определенных законом случаях. Задержанный должен быть освобожден, если в течение 48 часов с момента задержания ему не вручено постановление суда или прокурора об аресте. Проведение домашнего обыска допускается только в определенных законом случаях.. Конфискация имущества может наступить также только в определенных законом случаях и притом на основании вступившего в силу судебного решения.

Конституционное право на отдых гарантируется работникам законодательным сокращением рабочего времени путем установления 8-часового или в определенных законом случаях более короткого рабочего дня, нерабочих дней, ежегодных оплачиваемых отпусков (ч. 2 ст. 69). В ч, 3 этой статьи

содержится типичная «материальная гарантия»: «Организация досуга, развитие туризма, курортов, спортивных сооружений, домов культуры, клубов, изб-читален, парков и иных учреждений для отдыха создают возможности здорового и культурного отдыха для все более широких масс трудового народа города и деревни». В дальнейшем такого рода «гарантии» мы приводить не будем.

В числе конституционных гарантий права на охрану здоровья и на социальную помощь по болезни и нетрудоспособности (ч. 2 ст. 70) отметим развитие социального страхования и различных форм социальной помощи, государственную организацию здравоохранения, бесплатную врачебную помощь для всех трудящихся и их семей, улучшение условий труда, заботу об инвалидах, расширение сети лечебно-санитарных учреждений.

Из конституционных гарантий права на обучение (ч. 2 ст. 72) следует указать на бесплатность школьного обучения, всеобщность и обязательность основного школьного обучения, государственную помощь в повышении квалификации работников, государственные стипендии и иные виды материальной помощи учащимся.

Реальной же юридической гарантией служит сегодня судебная защита. Определенное значение имеет в этом отношении и деятельность Уполномоченного по гражданским правам, статуе - которого рассмотрен ниже (см. п. 7 § 5).

§ 3. Конституционные основы общественного строя

Конституционно-правовое регулирование экономических, социальных и духовно-культурных отношении

Как отмечалось, согласно ст. 6 Конституции, Республика Польша гарантирует *свободу хозяйственной деятельности* независимо от форм собственности. Ограничения этой свободы могут быть определены только законом. Республика охраняет *собственность и право ее наследования* (ст. 7). Изъятие собственности допускается только в публичных целях и при надлежащем возмещении. К сожалению, Конституция умалчивает, каким принципам должно отвечать возмещение, чтобы считаться надлежащим.

Как видим, Конституция применительно к регулированию экономических отношений весьма лапидарна. То же в общем можно сказать и о конституционном регулировании отношений социальных.

Часть 3 ст. 78 Конституции обязывает республику укреплять *положение женщин* в обществе, особенно матерей и профессионально работающих. В соответствии со ст. 79 *брак, материнство и семья* находятся под покровительством и охраной республики. Многодетные семьи государство окружает особой заботой. Родители обязаны воспитывать своих детей честными гражданами, сознающими свои обязанности. Дети, рожденные вне брака, имеют те же права, что и рожденные в браке. Заботясь о благе семьи, республика стремится к улучшению положения с жильем, развивает и поддерживает при участии граждан различные формы жилищного строительства, в особенности кооперативного, заботится о рациональном использовании жилищных фондов.

Особо заботливое покровительство республика должна оказывать *воспитанию молодежи,* которой следует обеспечить самые широкие возможности развития, создавать условия для активного участия в общественной, политической, хозяйственной и культурной жизни, формируя у молодежи чувство совместной ответственности за развитие отчизны (ст. 80), окружать всесторонней заботой *ветеранов* войн за национальное и социальное освобождение (ст. 76).

Согласно ст. 74, республика должна заботиться о всестороннем развитии *науки,* служащей нации и опирающейся на достижения передовой человеческой мысли и прогрессивной польской мысли, *литературы и искусства,* отражающих потребности и чаяния нации, отвечающих наилучшим прогрессивным традициям польского творчества (ст. 75). Эти идеологемы, конечно, отсутствуют в новой Конституции, ибо уже сегодня то, что составители действующего текста Конституции считали прогрессивным и передовым, таковым не считается, а оценивается с обратным знаком. Да и на государство, переставшее быть тоталитарным, возлагать такого рода задачи вряд ли стоит.

Та же судьба постигает и норму ст. 77, согласно которой республика особой заботой окружает творческую интеллигенцию — работников науки, просвещения, литературы и искусства, а также пионеров технического прогресса, рационализаторов и изобретателей.

2. Конституционно-правовое регулирование политической системы

В Польше политическая система имеет сложную, нестабильную институциональную структуру, что характерно для стран Восточной Европы, переживающих переходный период.

Республика Польша характеризуется теперь Конституцией не как социалистическое государство, в котором власть принадлежит трудовому народу города и деревни, а как *демократическое правовое государство, осуществляющее принципы социальной справедливости* (ст. 1). Согласно ст. 2, верховная *власть принадлежит нации,* которая осуществляет ее через своих представителей, избранных в Сейм и Сенат, а также путем выражения воли на референдуме. Соблюдение законов республики является основной обязанностью каждого органа государства, и все органы государственной власти и администрации действуют на основе предписаний закона (ст. 3).

Малая конституция в основу *организации государственной власти* кладет принцип разделения властей, провозглашая, что в сфере законодательной власти органами государства являются Сейм и Сенат Республики Польша, в сфере исполнительной власти — Президент Республики Польша и Совет министров, в сфере судебной власти — независимые суды (ст. 1). Форма правления, в соответствии с Малой конституцией, — смешанная, с сильной властью главы государства, на первый взгляд напоминающая французскую модель, но при этом имеются и существенные отличия, проявляющиеся в порядке формирования Правительства, его взаимоотношениях с парламентом и проч.

В ст. 2 Малой конституции установлено, что депутаты и сенаторы, лица, входящие в состав Совета министров, а также иные лица, исполняющие публичные должности или функции в государстве, определенные конституционным законом, не могут осуществлять деятельность, несовместимую с осуществлением мандата, исполнением должности или функции в сфере и с ограничениями, которые определяются законом. Эти лица в начале и в конце срока своих полномочий, при вступлении в должность и при ее оставлении представляют декларацию о своем имущественном положении.

Символы, польского государства — герб, цвета, гимн — урегулированы в ст. 103 и 104 Конституции. Гербом республики служит изображение белого орла в короне на красном фоне. Фон этот имеет форму щита. Цвета республики — белый и красный. На государственном флаге они представлены в виде двух одинаковых по размеру горизонтальных полос. В X — XI вв. изображение белого орла с повернутой вправо головой было военным символом, помещавшимся на боевых знаменах красного цвета. Примерно в XII в., чтобы отличить соратников от врагов в условиях, когда стальные шлемы закрывали лицо, польские воины стали помещать изображение белого орла на красные щиты*.

* См.: Баскаков Э. Биографии гербов, флагов, гимнов зарубежных стран. М.: Политиздат, 1967, с. 44.

Гимн республики — «Мазурка Домбровского».

Герб, цвета и гимн окружены почетом и подлежат особой охране. Их использование регулируется законом.

Согласно ст. 105, столицей республики является город героических традиций польской нации — Варшава.

Политические партии, в соответствии со ст. 4, образуются на основе принципов добровольности и равенства граждан республики *в целях влияния демократическими методами на формирование политики государства.* О противоречии целей или деятельности партии Конституции решает Конституционный трибунал.

Порядок создания, регистрации, правовые основы деятельности политических партий регулируются Законом о политических партиях 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, подписанного не менее чем 15 ее членами.

Партии регистрируются открыто. Создание объединений и участие в объединениях, цель или деятельность которых посягают на политический или социальный строй, либо правопорядок Республики Польша, запрещаются. На основании представления Варшавского воеводского суда либо министерства юстиции Конституционный трибунал дает заключение о противоречии целей 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 или партия использует 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 (она может осуществляться партией только в публичных интересах), 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 должны быть открытыми.

В настоящее время в Польше действуют более 250 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 общин и в 1995 г. — президентские выявили шесть основных ведущих политических сил современной Польши*.

* Накануне парламентских выборов было зарегистрировано 36 избирательных блоков и партий.

Наибольшую поддержку избирателей получил в 1993 г. *Союз демократических левых сил* (СДЛС), набравший 20,5% голосов. В состав этого блока входят *Социал-демократия Республики Польша* (образована в 1990 г. на базе коммунистической ПОРП), Союз свободы и другие политические группировки социал-демократической и коммунистической ориентации (всего их 17). Эта левая коалиция выступает за социально ориентируемую рыночную экономику. Лидер социал-демократов А. Квасьневский, одержавший победу на президентских выборах в ноябре 1995 г., получил 35,11% голосов избирателей в первом туре и 51,72% — во втором.

Второй по численности парламентской партией является *Польская крестьянская партия* (ПКП), получившая 15,4% голосов избирателей. Программные положения ПКП опираются на исторические традиции людовцев (от lud — крестьянство), одного из главных общественных движений межвоенной Польши. Ее лидер В. Павляк возглавлял Правительство до февраля 1995 г. 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 уж стабилен, поскольку его определяют не столько приверженность поляков социал-демократическим ценностям, сколько протест избирателей, направленный против трудностей переходного периода (экономические проблемы, безработица, достигшая 3 млн. человек), и некоторые иные факторы. По данным 1994 г., 65 — 70% поляков были в той или иной степени недовольны происходящими в стране переменами. Доля бедных составляла около 15% населения, что в два-три раза больше, чем в 80-е годы. Национальный доход с 1992 г. начал расти, однако непосредственно на настроения в обществе это тогда повлиять не успело. Необходимо отметить, что для большинства поляков демократия ассоциируется прежде всего с благосостоянием, а не со свободой личности или возможностью для общества влиять на принятие властных решений.

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 в конце 1981 г. легальная деятельность «Солидарности» была прекращена и возобновилась только после «круглого стола» политических сил, состоявшегося в феврале-апреле 1989 г. На проведенных в том же году парламентских выборах «Солидарность» одержала убедительную победу, и 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 гг. все реформистские, демократические силы и сыграло решающую роль в дальнейшем социально-экономическом и политическом развитии Польши. Однако за его победой последовал раскол.

После президентских выборов 1990 г. вышла из «Солидарности» и оформилась как политическая партия *Демократическая уния* (ее возглавил Т. Мазовецкий). Эта правая партия на парламентских выборах 1993 г. получила поддержку 10,5% проголосовавших избирателей. Она выступала за

последовательный переход к рыночной экономике, ускорение приватизации государственной собственности. В 1994 г. она объединилась с другой партией, тоже вышедшей из «Солидарности», — *Либерально-демократическим конгрессом,* в результате чего возникла *Уния свободы.* Эта либеральная партия, как отмечал один из ее идеологов К. Белецкий, — не партия интеллигенции в прежнем, «социалистическом» понимании. Партнером ее может быть не любой врач, а только сторонник частной медицины, не любой учитель, а только противник государственной монополии на образование. Уния свободы — партия «нового большинства», последовательных сторонников демократического капитализма*. Партия по сути своей не едина: она включает сторонников как либеральной, так и социал-демократической ориентации.

* См.: *Sloma I.* Unia Wolnosci — arsamitne rozstanie?// Rzeczpospolita, 1996, 5 stycznia.

Союз труда — «новые левые», выходцы из «Солидарности», тяготеют к западным социал-демократическим, рабочим партиям (получили 7,3% голосов избирателей). Это — маленькая партия, придерживающаяся принципов, которыми в 1980 — 1981 гг. руководствовалась «Солидарность» (социальное равенство, социальная справедливость, активная социальная политика государства); выступает против программы приватизации.

Конфедерация независимой Польши, действовавшая до 1989 г. как нелегальная организация, — партия националистического толка. Она сформировалась в конце 70-х гг. и оказывала поддержку «Солидарности» в начале 80-х гг., а также после ее легализации в 1989 г. На парламентских выборах 1993 г. поддержана 5,8% проголосовавших избирателей.

Накануне выборов 1993 г. тогдашний Президент Лех Валенса образовал Беспартийный блок в поддержку реформ, но за него, как и другие правые партии, проголосовала небольшая доля поляков — лишь 5,4%.

Правые католические партии не смогли преодолеть заградительный пункт (см. п. 3 § 4). При этом необходимо отметить, что партии и избирательные блоки, которые не были допущены к распределению мандатов, получили голоса 35% избирателей, участвовавших в выборах. Это свидетельствует о том, что в Польше существует множество политических партий, которые не осознали еще необходимости консолидации политических усилий в предвыборной борьбе. Это обстоятельство во многом способствовало победе левых сил на парламентских выборах 1993 г.*.

* Собственно профсоюз «Солидарность» получил 4,9% голосов, т. е. не добрал всего 14 тыс. голосов до 5-процентного заградительного пункта. Право-Центристская коалиция «Отчизна», в которой доминировала Христианско-национальная уния, получив 6,37% голосов, не смогла преодолеть 8-процентный заградительный пункт, установленный для блоков.

Данные всепольских социологических исследований свидетельствуют о том, что только 1,1% респондентов декларируют свою принадлежность к политическим партиям, а еще меньше считают, что политические партии выражают их интересы*.

* См.: *Beskid L. i inni.* Polacy a nowa rzeczywistosc ekonomiczna. W.: 1995, s. 180.

Вместе с тем 90-е гг. отмечены и наличием определенной тенденции к самоорганизации общества. В 1992 г. в Польше было образовано 6054 разного рода общественных объединений, в 1993 г. — 8592, причем больше всего в следующих областях: физическая культура, туризм, отдых (3057), культура и искусство (847), здравоохранение и социальная защита (446), образование и воспитание (376)*. Новую форму некоммерческих общественных объединений представляют собой фонды, которые действуют в основном в трех последних областях. Многие объединения имеют самодеятельный характер (курсы, комитеты, движения и т.п.) и нередко сами осуществляют хозяйственную деятельность для получения необходимых средств. Такая структура общественных объединений свидетельствует о слабом развитии навыков группировки вокруг общих проблем и интересов.

* См.: *ibid.*

На политическую жизнь Польши оказывают большое влияние профсоюзы. В соответствии со ст. 85 Конституции профсоюзы являются всеобщей 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. Нетрудно видеть, что в основном сохранена старая формулировка, относившаяся ко временам, когда профсоюзы были одним из «приводных ремней» от ПОРП к массам, «школой коммунизма», и хотя речь идет сейчас о строительстве не социализма и коммунизма, а

гражданского общества, Конституция вопреки действительности рассматривает профсоюзы как единую организацию, объединяющую всех трудящихся.

При характеристике политических партий уже упоминался профсоюз *«Солидарность»,* у истоков создания которого стоял Л. Валенса и который действовал не столько как социально-профессиональное, сколько как политическое объединение. Летом 1993 г. после IV съезда «Солидарности» произошел окончательный разрыв этого профсоюза с Л. Валенсой, который был тогда Президентом Польши. В настоящее время сохраняется собственно профсоюз «Солидарность», который главной задачей 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* (ВСПС), созданное ПОРП в противовес «Солидарности» и объединяющее более 130 федераций и организаций общей численностью около 7 млн. 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 1989 г. об изменении Закона о профсоюзах на предприятиях могут функционировать несколько профсоюзных организаций. На выборах ВСПС выступало в составе Союза демократических левых сил.

Огромное влияние на развитие польского государства, функционирование политической системы оказывает римско-католический костел. 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 понимается как нечто, относящееся скорее к нации, нежели к отдельному гражданину. Поэтому слияние религиозных верований в Польше с концепцией свободы и национальной независимости — явление уникальное и весьма значительное.

Около 90% поляков считают себя верующими. Избрание в октябре 1978 г. кардинала Кароля Войтылы, заместителя примаса и архиепископа Кракова, на папский престол под именем Иоанна Павла II оказало значительное позитивное влияние на авторитет польской католической церкви.

Католический костел в период с сентября 1980 г. вплоть до последнего времени оказывает большую моральную поддержку «Солидарности», признав ее выразителем и защитником национальных, гражданских интересов поляков. При разработке проекта Конституции, представленного «Солидарностью» в Конституционную комиссию в сентябре 1994 г., лидеры этого профсоюза консультировались с представителями римско-католической Церкви, которые поддержали его, разрешив активистам «Солидарности» собирать подписи после богослужений, на которых священники открыто пропагандировали этот проект.

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. Во всех официальных церемониях теперь присутствуют священнослужители. В армии и на флоте введены должности капелланов. Текст присяги Президента Польши в соответствии с Конституционным законом 1992 г. может быть дополнен словами: «Да поможет мне Бог».

Правительство в 1993 г. подписало *конкордат* с Ватиканом, определяющий отношения католической церкви с государством. В соответствии с конкордатом оба института выступают как равные, они независимы друг от друга и самостоятельны. Слово «отделение» более не употребляется, хотя сохраняет свое действие ч. 2 ст. 82 Конституции, согласно которой церковь отделена от государства, а принципы отношений государства с церковью и правовое и имущественное положение вероисповедных союзов определяются законами. В 1993 — 1995 гг. приняты законы об отношениях государства с католическим, евангелистско-аугсбургским, евангелистско-реформатским костелами, признавшие эти церкви юридическими лицами, и Закон о социальном обеспечении духовных лиц.

В июне 1994 г. польский парламент принял решение отложить ратификацию конкордата с Ватиканом до принятия новой Конституции. В соответствии с постановлением по этому вопросу создан специальный комитет для подготовки проекта закона о ратификации конкордата.

Впрочем, итоги парламентских выборов 1993 г. продемонстрировали снижение популярности польского римско-католического костела, христианско-демократических партий и партий светских

католиков. Этому способствовали принятие по настоянию польского епископата непопулярного закона о запрете абортов (январь 1993 г.), наступательная пропаганда христианских ценностей, пришедших на смену социалистическим. Интересно, что интеллигенция, предприниматели, формирующийся средний класс Польши в 90-е гг. демонстрируют меньший уровень религиозности, чем принято считать. Среди интеллигенции лишь 12% считают себя верующими и регулярно посещают костел, а среди предпринимателей — 19%; при этом 11% интеллигенции и 8,7% предпринимателей заявляют о своих атеистических убеждениях*. Наемные рабочие и крестьяне, напротив, в 90-е гг. выразили большую приверженность к религии. Поэтому роль католического костела в политической жизни страны значительна и сегодня.

* См.: *Matuszak G.* Inteligencja a nowa klasa Srednia w Polsce. Lodz: 1994, s. 35.

На политическую ситуацию в стране, функционирование политической системы большое воздействие оказывают СМИ. В Польше политическими партиями, организациями, движениями издается несколько сотен газет, журналов. Наиболее известными и значительными из них являются газеты «Жечьпосполита» (у нас именуется «Речь Посполита») — орган Правительства, где публикуются информация о работе Сейма, Сената, других высших органов государства, тексты законов, постановлений Совета министров, а также другая информация, включая материалы журналистов. Остается популярной «Газета выборча» («Газета избирателей») — орган «Солидарности». ПОРП до 1990 г. издавала газету «Трыбуна Люду» («Трибуна народа»), которая ныне выходит под названием «Трыбуна» как орган СДРП. Существуют и католические издания, например, краковский «Тыгодник повшехны» («Всеобщий еженедельник»), популярны еженедельные общественно-политические издания «Политыка», «Право и жиче» («Право и жизнь») и др.

В 1984 г. был принят Закон о прессе, в котором определяются задачи прессы, регулируются отношения, связанные с выходом различных периодических изданий, права и обязанности лиц, занимающихся журналистикой. Законом 1990 г. был отменен Закон о контроле за публикациями и зрелищами, упразднены органы, осуществлявшие такой контроль, т. е. была *запрещена цензура* и внесены соответствующие изменения в Закон о прессе.

В соответствии со ст. 1 новой редакции Закона о прессе, «пресса пользуется свободой выражения мнений 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 бы и не имеющая статуса юридического лица. В 1990 г. *разрешительный порядок издательской деятельности был заменен регистрационным.* Регистрация проводится воеводским судом общей юрисдикции.

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 импорта с Запада, ограничивают количество разрешенной рекламы, определяют программы, «не подходящие для детей», которые запрещается транслировать в определенное время. Наиболее интересным представляется запрет на трансляцию всех программ, представляющих угрозу государству или оскорбляющих «христианские ценности».

В 1992 г. в Конституцию было внесено дополнение, предусматривающее учреждение Всепольского совета по радиовещанию и телевидению, который призван обеспечить свободу слова, реализацию права граждан на информацию, а также общественные интересы в радиовещании и телевидении. Статус этого органа рассматривается ниже (см. п. 8 § 5).

§ 4. Выборы и референдум

Избирательные права

Конституционные реформы в Польше сопровождаются и поэтапными реформами избирательного права. На развитие законодательства о выборах оказали влияние демократизация политической системы, становление многопартийности, свободное развитие средств массовой информации, что нашло отражение в изменении соответствующих норм Конституции и принятии специальных законов, предусматривающих юридические гарантии свободного функционирования политических институтов.

Процесс реформирования избирательной системы отражал намерения законодателя правовыми средствами:

обеспечить широкое политическое участие населения страны в избрании представительных органов, Президента путем расширения избирательного корпуса, установления необходимости для регистрации кандидата законодательно определенного числа подписей избирателей соответствующего избирательного округа, поддерживающих данного кандидата;

создать равные условия для политических партий, участвующих в выборах;

установить гарантии осуществления национальными меньшинствами* права выдвижения и регистрации кандидатов в депутаты;

предоставить кандидатам, политическим, общественным формированиям равные возможности участия в избирательной кампании;

обеспечить представительство различных социальных и политических групп в Сейме, Сенате, органах самоуправления путем использования смешанной избирательной системы (в Сейм —- пропорциональной, в Сенат — мажоритарной, в советы общин — смешанной), преференциального голосования;

обеспечить стабильность и эффективную работу высших органов государственной власти.

* Население Польши на 1 января 1993 г. составляло 38 418 100 человек, из которых 1,3% были немцы, 0,6% — украинцы, 0,5% — белорусы, 0,1% — прочие национальные меньшинства.

Эти направления развития избирательного права отразило действующее законодательство о выборах: Положение о выборах в советы общин 1990 г. (в ред. 1995 г.) — органы территориального самоуправления, Закон о выборах Президента Республики Польша 1990 г. (с изменениями 1993 и 1995 гг.), Положение о выборах в Сейм 1993 г. (с изменениями 1995 г.), Положение о выборах в Сенат 1991 г. (с изменениями 1994 г.).

Конституцией и законодательством о выборах предусматриваются *всеобщие, равные, прямые выборы при тайном голосовании.*

Согласно ст. 95 Конституции, *активное избирательное право* на парламентских выборах, а также выборах Президента принадлежит польским гражданам, достигшим 18-летнего возраста, независимо от пола, национальной и расовой принадлежности, вероисповедания, образования, оседлости, социального происхождения, профессии и имущественного состояния. Избирательное законодательство предоставляет право участвовать в парламентских выборах также лицам без гражданства, проживающим на территории Польши не менее пяти лет. В соответствии со ст. 99 Конституции и избирательными законами не имеют избирательного права лица, лишенные публичных прав вступившим в силу решением суда; лишенные избирательных прав решением Государственного трибунала; признанные судом полностью или частично недееспособными вследствие психической болезни или слабоумия. Статьи 97 и 98, следуя социалистической традиции, гарантируют равенство избирательных прав женщин и военнослужащих с избирательными правами остальных граждан.

Пассивное избирательное право принадлежит лицам, обладающим активным избирательным правом, достигшим 18 лет при выборах в советы общин, 21 года — в Сейм и Сенат. Президентом Польши может быть избран любой польский гражданин, достигший 35-летнего возраста и пользующийся в полном объеме избирательными правами.

Действующим законодательством расширяется круг лиц, пользующихся активным и пассивным избирательным правом по выборам в советы общин. Оно гарантируется гражданам, достигшим 18 лет, а также лицам, которые не приобрели польского гражданства, но и не являются гражданами другого государства, если они проживают в Польше не менее двух лет на территории деятельности соответствующего совета.

2. Организация выборов

Для организации и проведения выборов создаются *избирательные комиссии* — Государственная избирательная комиссия (ГИК), окружные (воеводские), территориальные (в общинах и городах при муниципальных выборах) и участковые. В состав ГИК входят по три судьи Верховного суда, Конституционного трибунала, Высшего административного суда, которые утверждаются Президентом республики по представлению председателей соответствующих судебных органов. Она образует окружные (воеводские) избирательные комиссии из судей местных апелляционных судов, воеводских и районных судов по предложению министра юстиции. Участковые избирательные комиссии образуются правлением общины из числа избирателей.

Важной гарантией осуществления всеобщего избирательного права является установленный законодательством порядок составления списков избирателей. *Регистрация избирателей* в Польше — государственная и осуществляется, как правило, правлением общины. Жалобы (рекламации) граждан на неправильности в списках рассматриваются войтами (сельскими старостами), бурмистрами или президентами городов, возглавляющими местную самоуправленческую администрацию, их решения могут быть обжалованы в суд.

Право *выдвижения кандидатов* в советы общин, на должность Президента, в депутаты Сейма и сенаторы принадлежит избирателям, партиям, политическим и общественным организациям, которые создают в этих целях избирательные комитеты. Особенностью польского избирательного права является то обстоятельство, что такое право выдвижения кандидатов принадлежит и национальным меньшинствам.

При выдвижении кандидатов законы допускают *блокирование* партий, политических и общественных организаций, которые создают в этих целях совместные избирательные комитеты (избирательная коалиция). Так, на парламентских выборах 1993 г. левые партии и организации успешно выступили как избирательный блок СДЛС.

Голосование в Польше — личное. *Действительность выборов* не ставится в зависимость от доли избирателей, принявших участие в голосовании.

3. Система выборов в Сейм и Сенат

Выборы в Сейм и Сенат — всеобщие, равные, прямые при тайном голосовании. При этом выборы депутатов Сейма характеризуются в ст. 3 Малой конституции как пропорциональные, а выборы сенаторов — как свободные. Назначаются эти выборы Президентом республики (ч. 3 ст. 4).

В С е й м Польши избираются 460 депутатов, 391 из которых баллотируются по окружным спискам кандидатов в многомандатных избирательных округах (от 3 до 17 мандатов), а 69 — по всепольскому списку кандидатов в депутаты. Избирательные округа определяются приложением к Положению о выборах в Сейм.

Для *регистрации списка кандидатов,* баллотирующихся в Сейм по избирательному округу, необходимо собрать в этом округе не менее 5 тыс. подписей избирателей, а всепольский список кандидатов может быть выдвинут лишь избирательным комитетом партии или иной организации, который зарегистрировал окружные списки не менее, чем в половине избирательных округов. Во всепольском списке должно быть не менее 69 кандидатов. Избирательные комитеты организаций национальных меньшинств имеют право выдвигать всепольский список кандидатов в депутаты Сейма без каких-либо дополнительных условий.

Мандаты депутатов Сейма распределяются на основе системы *пропорционального представительства.* Голосование происходит по партийным спискам при допущении *преференциального голосования.* Голосуя за определенный список кандидатов, избиратель ставит знак «х» в бюллетене с правой стороны напротив имени одного из кандидатов этого списка, чем выражает предпочтение данной кандидатуре на получение мандата.

Распределение мандатов между партиями и избирательными блоками осуществляется по *системе д'Ондта* (см. в Общей части учебника, п. 7 § 4 гл. VII)*. Мандаты депутатов из списка, зарегистрированного партией или партийной коалицией, предоставляются прежде всего тем кандидатам, которые получили наибольшее число преференций.

* Этот метод позволил СДЛС, получившему поддержку 20,5% избирателей, обрести 173 мандата в Сейме (37,6%), а ПКП, при 15,4% избирателей — 128 мандатов (27,83%).

Положение о выборах в Сейм 1993 г. предусматривает *заградительный пункт* при распределении мандатов между партиями и избирательными коалициями. Для получения представительства в Сейме партия должна набрать не менее 5% голосов всех избирателей, а партийная коалиция — не менее 8% (хотя на практике коалиция может зарегистрироваться и как политическая партия) при выборах по окружным спискам кандидатов. Всепольскому списку кандидатов необходимо получить поддержку не менее *7%* избирателей. На партии национальных меньшинств это правило не распространяется.

Положение о выборах 1991 г. предусматривало 5-процентный заградительный пункт только для всепольского списка. Введение Положением 1993 г. заградительного пункта также в избирательных округах было вызвано тем, что Сейм, избранный в 1991 г., имел чрезвычайно пестрый партийный

состав: в нем были представлены 30 партий, причем 11 из них — всего лишь одним депутатом. Ни одна партия или коалиция не располагала большинством в парламенте. Вопрос назначения главы Правительства стоял достаточно остро. Демократическая уния, получившая поддержку большинства избирателей по сравнению с другими партиями (но лишь 13,4% голосов и располагавшая 75 мандатами), не могла претендовать на формирование Правительства. В связи с этим в период работы Сейма этого созыва неоднократно ставился вопрос о передаче полномочий главы исполнительной власти Президенту. С октября 1991 по май 1993 г: сменилось три Председателя Совета министров. В мае 1993 г. был выражен вотум недоверия Правительству Ханны Сухоцкой (оно включало представителей семи партий), и это послужило основанием для роспуска Сейма Президентом Польши.

Новое Положение о выборах в Сейм было проведено согласованными усилиями крупных политических партий и принято после голосования о доверии в последний момент перед роспуском парламента.

В результате установления заградительного пункта на выборах 1993 г. представители лишь восьми избирательных коалиций и партий получили места в Сейме. О шести из них мы упоминали в предыдущем параграфе. Кроме, того, к распределению мандатов были допущены две партии немецкого меньшинства, получившие соответственно 0,5 и 0,8% голосов избирателей, что дало им четыре мандата.

Избирательными округами по выборам в С е н а т , включающий 100 членов, являются воеводства — территориальные единицы, на которые непосредственно делится территория государства. Из 49 воеводств два наиболее населенных — Варшавское и Катовицкое — избирают по три сенатора, а остальные — по два.

Для регистрации кандидата в сенаторы нужно собрать не менее 3 тыс. подписей избирателей.

Установление итогов выборов в Сенат осуществляется по *мажоритарной системе относительного большинства.* Избиратель голосует за число кандидатов, равное числу избираемых в данном воеводстве сенаторов, или меньшее (разумеется, он может отказать в поддержке всем кандидатам). Если два или более кандидата набрали равное число голосов, то избранным считается тот из них, кто получил поддержку большинства избирательных участков, а если и число участков равное, то председателем воеводской избирательной комиссии в присутствии ее членов и представителей избирательных комитетов проводится жеребьевка.

Жалобы и протесты по вопросу о действительности выборов, а также о правильности избрания депутата и сенатора рассматриваются Верховным судом.

4. Система выборов Президента республики

Выборы Президента назначаются распоряжением маршала (председателя) Сейма на дату в период между четырьмя и тремя месяцами до истечения полномочий действующего Президента, а если вакансия образовалась досрочно, то выборы назначаются в течение 14 дней на дату не позднее двух месяцев после назначения выборов (ч. 7 ст. 29 Малой конституции).

Чтобы получить право баллотироваться, кандидату нужно подтвердить свое выдвижение 100 тысячами подписей избирателей.

В соответствии с частями 2 и 3 ст. 29 Малой конституции Президент Польши избирается по *мажоритарной системе абсолютного большинства,* т. е. для его избрания претенденту необходимо набрать более половины действительных голосов. Если ни один из кандидатов в первом туре не получит такого большинства, то на 14-й день после первого голосования проводится второй тур голосования, в котором участвуют два кандидата, набравшие наибольшее число голосов и не снявшие своей кандидатуры. Для избрания во втором туре достаточно относительного большинства действительных голосов.

5. Система выборов органов местного самоуправления

Выборы в советы общин назначаются Председателем Совета министров.

В состав совета общины в зависимости от численности жителей входят от 12 до 32 членов. Избирательные округа для выборов в советы общин создаются одномандатные (униноминальные) в общинах с числом жителей менее 40 тыс. и многомандатные (полиноминальные) в более населенных общинах (по 5—ю мандатов в зависимости от числа жителей).

В *одномандатном,* избирательном округе избранным считается кандидат, получивший наибольшее

число действительных голосов *(мажоритарная система относительного большинства).* Если два и более кандидата получили равное число голосов, приоритет определяется 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 или организацией. Распределение мандатов происходит с использованием *модифицированного метода Сент-Лагюе (см.* Общую часть учебника, п. 7 § 4 гл. VII), который, напомним, благоприятствует средним по влиянию партиям.

6. Референдум

Согласно ст. 19 Малой конституции, референдум может проводиться по вопросам, имеющим для государства особое значение. Назначать его может либо Сейм постановлением, принимаемым абсолютным большинством голосов, либо Президент с согласия Сената, предоставляемого также абсолютным большинством голосов.

Законом о территориальном самоуправлении 1990 г. (в редакции 1995 г.) предусмотрено проведение местных референдумов.

Согласно Закону о референдуме 1995 г., в референдуме имеют право участвовать польские граждане, обладающие активным избирательным правом по выборам в Сейм. За границей голосование не проводится, кроме случаев конституционного референдума.

Сейм может принять решение о проведении референдума по собственной инициативе, по предложению Сената, Совета министров либо группы граждан численностью не менее 500 тыс. человек, имеющих активное избирательное право по выборам в Сейм.

Если в референдуме приняли участие более половины избирателей, его результаты обязательны. Решение считается принятым, если за один из двух или более предлагаемых ответов проголосовало большинство граждан, принявших участие в голосовании. Аналогичные правила действуют и в отношении конституционного референдума.

Организуют голосование Государственная избирательная комиссия, образованная на основании Положения о выборах в Сейм, воеводские комиссии по вопросам референдума, участковые комиссии.

Принятое посредством референдума решение может быть опротестовано в Верховный суд, который решает вопрос о действительности результатов референдума.

18 февраля 1996 г. в Польше по инициативе тогдашнего Президента Л. Валенсы проводился референдум о всеобщей приватизации. Идея Президента заключалась в том, чтобы поделить все на всех, в результате чего каждая семья получила бы 30 — 40 тыс. долл. Референдум был подготовлен небрежно, вынесенные на голосование четыре вопроса формулировались весьма туманно. Из более чем 28 млн. избирателей в голосовании приняли участие 32,4%; ответили «да» от 72,52 до 93,7%. Результаты референдума не были признаны обязательными. Новый Президент республики А. Квасьневский заметил по этому поводу: «Может быть, Польша для таких решений не созрела?»

Проведенные в 1993 г. социологические исследования показали, что у поляков потребность участия в управлении очень невысока: 86% респондентов предпочитают, чтобы ими хорошо управляли, нежели управлять самим*.

* См.: *Beskid L. i inni.* Op. cit, s. 181.

§ 5. Государственные органы

1. Сейм и Сенат

Малая конституция фактически предусматривает двухпалатную структуру польского парламента: Сейм — это как бы нижняя палата, предназначенная для общенационального представительства, а Сенат, как во многих странах, — это верхняя палата, формируемая на региональной основе. Однако приведенные суждения — чисто доктринальные, основанные на анализе конституционного статуса обеих палат. В конституционном же законодательстве мы ничего подобного не найдем: законодатель полностью уклонился от каких-либо дефиниций и не объединяет палаты каким-либо обобщающим термином, кроме четырех рассматриваемых ниже случаев, когда совместное заседание палат именуется Национальным собранием. Но это именно частные случаи, а вообще польский парламент единого

наименования не имеет, и для его терминологического обозначения в Конституции и Малой конституции употребляется только выражение «Сейм и Сенат».

Предметная сфера компетенции обеих палат в области законодательства в основном совпадает, хотя полномочия и различаются. Обе палаты с разными полномочиями участвуют в принятии законов, в формировании таких конституционных органов, как Верховная палата контроля, Уполномоченный по правам человека, Всепольский совет по радиовещанию и телевидению.

В то же время в целом компетенция Сейма шире, чем компетенция Сената. Только Сейм обладает правом делегировать Правительству законодательные полномочия (ст. 23 Малой конституции). Только Сейм может принять постановление о состоянии войны, но вправе сделать это лишь в случае вооруженного нападения на республику или если из международных договоров вытекает необходимость совместной обороны от агрессии (ч. 1 ст. 24). Только Сейм участвует в формировании Правительства (ст. 57 — 60, ч. 4 ст. 66), Конституционного и Государственного трибуналов (ч. 4 ст. 33-а и ч. 3 ст. ЗЗ-б Конституции). Только Сейм может давать согласие на продление Президентом исключительного положения (ч. 1 ст. 37). Только Сейм по предложению Президента назначает и отзывает первого председателя Верховного суда (ч. 4 ст. 61 Конституции) и председателя Польского национального банка (ст. 40 Малой конституции).

Наконец, только Сейм осуществляет политический и юридический контроль за правительственной деятельностью. Основными формами парламентского контроля в Польше являются: устные вопросы депутатов к Председателю Совета министров или отдельным его членам (ч. 1 и 3 ст. 25 Малой конституции); интерпелляция, с которой может обратиться депутат к Председателю Совета министров или его отдельным членам (ч. 1 и 2 ст. 25); следственные комиссии (ст. 11); вотум недоверия Совету министров, отдельному министру (ст. 66, 67); утверждение проекта бюджета, подготовленного Советом министров, отчета о его исполнении (ст. 21, 22); получение информации от органов парламентского контроля: Уполномоченного по гражданским правам (в порядке, предусмотренном Законом об Уполномоченном по гражданским правам 1987 г.), Верховной палаты контроля (ст. 35 Конституции).

К внешнеполитическим полномочиям Сейма и Сената относится также уполномочие законом Президента на ратификацию и денонсацию международных договоров, касающихся границ государства, оборонительных союзов, а также договоров, требующих финансовых затрат государства или изменений в законодательстве (ч. 2 ст. 33 Малой конституции).

Срок полномочий Сейма и Сената не просто одинаков, но совпадает и равен четырем годам. Он начинается со дня первого заседания и длится до сбора на первое заседание депутатов Сейма следующего созыва.

Сейм может быть *распущен* на основании собственного постановления, принятого большинством не менее 2/3 от законного числа депутатов, или Президентом по заслушании мнений маршалов (председателей) обеих палат в случаях, предусмотренных Малой конституцией. Основаниями для роспуска являются: непринятие Сеймом закона о бюджете в течение трех месяцев со дня представления его проекта в парламент (ч. 4 ст. 21 Малой конституции); неспособность Сейма назначить Правительство или выражение ему недоверия в предусмотренных конституционным законом случаях (ст. 62, 66).

Примечательно то обстоятельство, что роспуск Сейма влечет за собой одновременно и прекращение полномочий Сената. Со дня роспуска Сейм не может вносить изменения в конституционные законы и в положения о выборах, а также изменять закон о бюджете и принимать законы, влекущие принципиальные финансовые последствия для бюджета государства. В случае роспуска должны быть назначены новые выборы в Сейм и Сенат на дату в период между двумя и тремя месяцами после опубликования акта о роспуске (ст. 4 Малой конституции).

Сейм не может быть распущен во время действия исключительного положения, а срок его полномочий не может завершиться ранее трех месяцев по окончании этого положения. В , период его действия не допускается изменение конституционных законов и положений о выборах (ч. 2 и 3 ст. 37).

Статус парламентария. Правовой статус депутатов и сенаторов урегулирован Малой конституцией, Законом об осуществлении мандата депутата и сенатора 1996 г., регламентами обеих законодательных палат. Депутат и сенатор приобретают свой статус с принесением присяги на первом же заседании палаты, в котором примут участие, перед маршалом этой палаты (на первом заседании палаты — перед маршалом-сеньором).

В ст. 6 и 26 Малой конституции предусматривается *свободный мандат* депутата и сенатора, которые провозглашаются представителями всей нации, не связанными наказами избирателей; последние не

обладают правом отзыва депутата или сенатора.

Малая конституция (ст. 7 и 26) гарантирует *иммунитет* и *индемнитет* депутатам Сейма и сенаторам. Иммунитет состоит в том, что они не могут быть привлечены к уголовной и уголовно-административной ответственности, арестованы или задержаны без согласия соответственно Сейма или Сената, выраженного большинством не менее 2/3 голосов в присутствии не менее половины от общего числа депутатов или сенаторов. Согласно упомянутому выше закону, иммунитет распространяется и на деяния, совершенные до получения мандата; начатое уголовное производство приостанавливается с момента получения мандата и может возобновиться лишь с согласия палаты. В то же время в период пользования иммунитетом срок давности уголовного преследования не течет. Отказ от иммунитета не принимается.

Индемнитет депутата Сейма и сенатора означает, что они не могут быть привлечены к ответственности за деяния, вытекающие из выполнения ими своего мандата ни в период действия мандата, ни после его истечения, если только они не причинили вреда личным благам других лиц.

Мандаты депутата и сенатора взаимно *несовместимы.* Они несовместимы также с должностями судьи Конституционного трибунала, Государственного трибунала, Верховного суда, председателя Польского национального банка, Уполномоченного по гражданским правам, председателя Верховной палаты контроля, посла и воеводы (ст. 8 и 26).

Депутаты Сейма пользуются, согласно ч. 1 ст. 15, правом *законодательной инициативы.* Согласно Регламенту Сейма 1992 г. (в редакции 1996 г.), она осуществляется от имени комиссии Сейма или за подписью не менее 15 депутатов. Законодательная инициатива сенаторов, согласно Регламенту Сената 1990 г. (в редакции 1996 г.), осуществляется комиссиями Сената или группами сенаторов численностью не менее 10 членов. Кроме того, депутаты Сейма пользуются правом *интерпелляции или запроса к* Председателю Совета министров или его отдельным членам (ст. 25).

Депутаты и сенаторы имеют право создавать в палате по политическому принципу свои объединения — *клубы,* а в Сейме также *депутатские группы.* Кроме того, депутаты могут создавать коллективы на иных основаниях. Их руководящие органы представляют в президиум палаты информацию о персональном составе объединения и о регламенте его деятельности. Сенаторы, не вошедшие в политические клубы Сената, могут создать свой клуб. Согласно Регламенту Сейма, минимальный численный состав клуба — не менее 15, а депутатской группы — не менее трех депутатов. Депутат может входить в состав лишь одного клуба или депутатской группы; клубы могут иметь любую численность. Депутаты и сенаторы могут образовывать совместные парламентские клубы, группы или коллективы.

Участие в работе палаты и ее органов — право и обязанность депутатов и сенаторов. Свое присутствие на заседании они подтверждают, расписываясь в списке. В случае невозможности присутствия необходимо в течение семи дней уведомить об этом маршала палаты.

Ответственность депутатов и сенаторов регулируется регламентами палат. В каждой из них действуют постоянные комиссии по вопросам регламента и депутатских (сенаторских) дел. Президиум палаты передает на рассмотрение такой комиссии дела о ненадлежащем выполнении парламентарием своих обязанностей либо о недостойном его поведении. Сейм по представлению комиссии может объявить парламентарию замечание, поставить на вид или объявить выговор. В Сенате в этих случаях комиссия по вопросам регламента и сенаторских дел может объявить сенатору замечание или поставить на вид.

За каждый день отсутствия депутата на заседании Сейма или за неучастие более чем в 1/5 числа голосований в день на заседании без уважительной причины маршал уменьшает его вознаграждение на 1/30. Такому же взысканию подвергается парламентарий за каждый день неоправданного отсутствия на заседании комиссии, в которой он состоит, если он отсутствовал более чем на 1/5 числа заседаний в данном месяце. За неоправданное отсутствие сенатора на заседании палаты из его суточных удерживаются 10%, а за отсутствие на заседании комиссии — 5%. Дисциплинарные решения комиссии могут быть обжалованы в президиум палаты.

Закон об ограничении права на ведение хозяйственной деятельности лиц, осуществляющих публичные функции, 1982 г. предусматривает возможность привлечения парламентария к ответственности за нарушение правил составления декларации об имущественном положении. Непредставление необходимых сведений, сокрытие истины служат основанием для дисциплинарной ответственности парламентария, а ложная информация — для его уголовной ответственности.

Организация палат. Она, как и процедура, регулируется подробно регламентами (ст. 14

Малой конституции). Действующий Регламент Сейма, как отмечалось, принят в 1992 г., а Регламент Сената — в 1990 г. (оба действуют в редакции 1996 г.).

На срок своих полномочий каждая из палат избирает из своего состава *маршала, вице-маршалов и комиссии.* Маршал и вице-маршалы образуют *президиум* палаты, который созывает ее заседания и руководит ее работой (ст. 10 и 26 Малой конституции). Сейм избирает 20, а Сенат — шесть *секретарей,* которые, в частности, ведут протоколы заседаний.

В палатах действуют *конвенты сеньоров.* В Сейме этот орган состоит из президиума Сейма, председателей клубов или их заместителей, представителей депутатских соглашений, а также парламентских клубов, если в них состоят не менее 15 депутатов. Конвент сеньоров Сената включает, кроме президиума палаты, представителей парламентских клубов, насчитывающих не менее семи сенаторов. Прочие клубы могут, объединившись, делегировать своего представителя в конвент, если в совокупности насчитывают не менее семи сенаторов.

Регламент Сейма предусматривает создание следующих 25 постоянных комиссий:

администрации и внутренних дел;
по делам спецслужб;
по делам Европейского договора;
образования, науки и технического прогресса;
транспорта, связи, торговли и услуг;
культуры и средств массовой информации;
по связям с поляками, проживающими за границей;
молодежи, физической культуры и спорта;
национальных и этнических меньшинств;
национальной обороны;
охраны окружающей среды, природных ресурсов и лесного хозяйства;
конституционной ответственности;
экономической политики, бюджета и финансов;
территориальной, строительной и жилищной политики;
социальной политики;
по делам преобразований в отношениях собственности;
по вопросам регламента и депутатских дел;
сельского и продовольственного хозяйства;
местного самоуправления;
иностранных дел;
юстиции и по правам человека;
внешнеэкономических связей;
административно-хозяйственной системы и промышленности;
по законодательству;
здравоохранения.

В ст. 11 Малой конституции предусмотрено право Сейма создавать *комиссию для расследования* определенного дела. Эта комиссия вправе допрашивать вызванных ею лиц в порядке, предусмотренном Кодексом уголовного судопроизводства.

В Сенате создаются 13 постоянных комиссий:

по народному хозяйству;
по законодательным инициативам и законодательным работам;
по культуре, средствам массовой информации, физическому воспитанию и спорту;
науки и национального образования;
национальной обороны;
охраны окружающей среды;
социальной политики и здравоохранения;
по правам человека и законности;
по вопросам регламента и сенаторских дел;
по сельскому хозяйству;
территориального самоуправления и государственной администрации;
по вопросам эмиграции и поляков за рубежом;
иностранных дел и международных экономических отношений.

Сейм и Сенат могут создавать и упразднять также чрезвычайные комиссии.

Общая процедура. Работа Сейма и Сената ведется *раздельно* на их соответствующих *заседаниях* (posiedzenia). Палаты созываются на первое заседание Президентом в течение месяца со дня выборов (ст. 9 и 26 Малой конституции).

В соответствии со ст. 12 и 26 Сейм и Сенат работают открыто, но если того требует благо государства, они могут постановить о работе в закрытом порядке. На заседаниях Председатель и члены Совета министров, а также государственные министры (см. ниже) могут по своему требованию брать слово вне очереди.

В предусмотренных конституционным законом случаях Сейм и Сенат могут проводить совместные заседания под председательством маршала Сейма, образуя при этом *Национальное собрание* (ст. 27). Малая конституция предусмотрела следующие такие случаи: принятие присяги Президента (ст. 30); признание факта устойчивой потери Президентом способности выполнять возложенные на него обязанности по состоянию здоровья (п. 3 ч. 1 ст. 49); предъявление обвинений в адрес Президента (ч. 2 ст. 50). Конституционный закон о порядке подготовки и принятия Конституции принятие Конституции также возложил на Национальное собрание.

Акты Сейма и Сената, как правило, принимаются большинством голосов в присутствии не менее половины состава соответствующей палаты (ст. 13). *Голосование* — открытое поднятием руки с одновременным использованием электронного счетного устройства или, по требованию не менее 30 депутатов Сейма и не менее 20 сенаторов, поименное бюллетенями. Регламент Сената предусматривает также тайное голосование для решения персональных вопросов.

Законодательный процесс. В главных своих чертах он урегулирован Малой конституцией, а подробно — регламентами Сейма и Сената.

Право *законодательной инициативы,* согласно ч. 1 и 2 ст. 15 Малой конституции, принадлежит депутатам, о чем уже говорилось, а также 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 вносятся в Сейм и проходят в нем *три чтения.* Первое чтение проводится на заседании комиссии, за исключением законопроектов об изменении Конституции, проектов конституционных законов, законопроектов, касающихся гражданских прав, свобод и обязанностей, законопроектов о государственном бюджете и налогах либо влекущих существенные последствия для государственного бюджета, о выборах, о государственных органах и органах территориального самоуправления, проектов кодексов и изменений в них. Президиум Сейма может направить на первое чтение на заседании палаты и иные проекты. Первое чтение включает обоснование проекта его инициатором, вопросы депутатов и ответы инициатора, а также обсуждение общих принципов законопроекта. Принятый в первом чтении законопроект направляется в комиссии, в том числе обязательно в комиссию по законодательству.

При втором чтении Сейм обсуждает доклад комиссий по законопроекту и принимает решения по поправкам, если проект не отклоняется. Поправки вносятся инициатором, депутатами и Советом министров (ч. 3 ст. 15 Малой конституции) до второго чтения, а если внесены во втором чтении, проект повторно направляется в комиссии, если Сейм не решит иначе. Маршал Сейма может по собственной инициативе или по предложению правительства отказать в постановке поправки на голосование, если она не была предварительно представлена в комиссию.

Если проект повторно не направлялся в комиссии, третье чтение может быть проведено немедленно после второго. Оно включает принятие решений по поправкам и голосование. Сначала голосуется предложение об отклонении проекта, если было внесено, затем — поправки, начиная с решающих, и наконец — проект в целом.

В ходе законодательной процедуры в Сейме инициатор может, в соответствии с ч. 4 ст. 15, отозвать законопроект до окончания его первого чтения. В этом случае Сейм принимает решение о дальнейшем ходе производства по проекту.

Совет министров в обоснованных случаях вправе, согласно ст. 16, признать свой собственный законопроект *срочным,* если речь не идет о законах конституционных, бюджетных, налоговых, избирательных, о законах, регулирующих организацию, компетенцию и принципы функционирования органов государства или территориального самоуправления, а также о кодексах. В этом случае маршал Сейма обязан отказывать в постановке на голосование поправок, предварительно не внесенных в комиссию. Конституционные сроки, установленные для законодательного процесса, сокращаются на

семь дней. Срочные проекты рассматриваются Сеймом в двух чтениях, причем первое чтение может иметь место в комиссии.

Закон, принятый Сеймом, передается его маршалом в Сенат, который в течение 30 дней может принять его, предложить поправки к его тексту либо отклонить его. Поправка, влекущая обременение бюджета государства, должна быть снабжена указанием на источник покрытия предлагаемых ею расходов. Если в указанный срок Сенат не принял никакого решения, закон считается принятым. *Постановление Сената, отклоняющее закон или содержащее поправку, считается принятым, если Сейм не отвергнет его абсолютным большинством голосов* (ст. 17), но *это не относится к конституционным законам или изменениям Конституции.* Решающие законодательные полномочия, таким образом, принадлежат Сейму.

Для рассмотрения проектов кодексов, положений о введении их в действие или проектов изменения этих актов Сейм создает чрезвычайную комиссию.

Закон, принятый Сеймом и Сенатом, *подписывается* Президентом, который в течение 30 дней должен это сделать и распорядиться об официальном *опубликовании* закона в «Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej» («Дневник законов Республики Польша») — официальном издании для опубликования законодательных актов. Однако он обладает правом *вето,* т. е. может вернуть закон с мотивировкой в Сейм на повторное рассмотрение. Преодолеть вето Президента Сейм может не менее чем 2/3 голосов, после чего Президент в течение семи дней должен подписать закон и распорядиться о его официальном опубликовании, если не обратится в Конституционный трибунал с предложением подтвердить конституционность принятого закона. Такое обращение Президента в Конституционный трибунал приостанавливает течение срока для подписания закона. Если Конституционный трибунал признал закон соответствующим Конституции, Президент не может отказать в его подписании (ст. 18). Малая Конституция усилила, таким образом, роль Президента в законодательном процессе, его влияние на законодательную деятельность.

Бюджетный процесс. Бюджетный закон, согласно ст. 20 Малой конституции, принимается на год, однако в отдельных случаях может быть принят закон о временном бюджете (prowi-zorium budzetowy). Статья 21 обязывает Совет министров представить Сейму законопроект о бюджете в срок, дающий возможность принять бюджет до начала бюджетного года и лишь в особых случаях до конца первого квартала этого года. Сенату для принятия бюджета, уже принятого Сеймом, или предложения к нему поправок дается 20-дневный срок. Малая конституция не говорит о возможности отклонения Сенатом бюджетного закона. В случае непринятия бюджетного закона или закона о временном бюджете Совет министров ведет финансовое хозяйство на основе внесенного им законопроекта о бюджете. Если проект бюджетного закона, отвечающий требованиям бюджетного права, не будет принят Сеймом в течение трех месяцев после его внесения, Президент может распустить Сейм.

Отчет об исполнении бюджета и отчеты об исполнении других принятых Сеймом финансовых планов государства Совет министров, в соответствии со ст. 22, обязан представить Сейму в течение шести месяцев по окончании бюджетного года Сейм в течение двух месяцев по получении отчетов оценивает их и по заслушании мнения Верховной палаты контроля, представляемого ее председателем, принимает постановление по вопросу об утверждении отчетов (absolutorium). Если отчеты не утверждаются, Совет министров подает в отставку.

2. Президент республики

Восстановление института Президента в Польше явилось данью историческим традициям. Первый Президент в соответствии с положениями новой редакции Конституции 1952 г. был избран 19 июля 1989 г. Национальным собранием. Им стал генерал В. Ярузельский, возглавлявший ПОРП в последний период ее существования. В сентябре 1990 г. Сейм Польши, получив заявление Президента В. Ярузельского об отставке, принял решение об осуществлении им своих полномочий вплоть до избрания нового Президента, который в дальнейшем должен был избираться гражданами. Первые всеобщие выборы главы государства состоялись 25 ноября 1990 г.

Согласно ст. 28 Малой конституции, Президент является верховным представителем государства во внутренних и международных отношениях, следит за соблюдением Конституции, стоит на страже его суверенитета и безопасности, неприкосновенности и неделимости его территории, а также соблюдения международных договоров. Широкие полномочия Президента характеризуют его статус как *главы государства* и по существу как главы исполнительной власти.

Президент, как уже отмечалось, *обладает значительными средствами воздействия на парламент,* включая право вето в отношении принятых парламентом законов. Наряду с осуществлением права законодательной инициативы он также может, в соответствии со ст. 39, направлять послания Сейму или Сенату, которые не подлежат обсуждению. Президенту, напомним, принадлежит право принятия решения о проведении референдума с согласия Сената. В установленных конституционным законом и упомянутых нами выше случаях он обладает правом роспуска парламента после выяснения мнения маршалов Сейма и Сената. В то же время Президент практически не подконтролен в своей деятельности парламенту.

Как *фактический глава исполнительной власти* Президент наделен широкими полномочиями по отношению к Правительству. Он назначает Председателя Совета министров и по его предложению утверждает и изменяет состав Правительства, принимает присягу и отставку Совета министров или отдельных его членов. Правда, как мы увидим ниже, при назначении главы Правительства Президент должен считаться с партийным составом Сейма.

Председатель Совета министров информирует Президента об основных проблемах, над которыми работает Правительство. Президент же обладает правом созывать заседания Совета министров и председательствовать на них по проблемам, имеющим особое значение для государства (ст. 38).

Значительные полномочия принадлежат Президенту как главе государства в области *внешней политики* (ст. 32, 33): он осуществляет общее руководство в сфере внешних сношений; назначает и освобождает от должности полномочных представителей Республики Польша в иностранных государствах, а также принимает верительные и отзывные грамоты аккредитованных при нем дипломатических представителей иностранных государств; ратифицирует и денонсирует международные договоры с уведомлением Сейма и Сената. Контакты с другими государствами, а также с польскими дипломатическими представителями Президент осуществляет через министра, ведающего иностранными делами.

Президент обладает значительными полномочиями в сфере обороны, а также в сфере *внешней и внутренней безопасности* (ст. 34 — 37). Он является Верховным главнокомандующим Вооруженными силами республики; по согласованию с министром национальной обороны назначает и освобождает от должности начальника генерального штаба Войска польского; по представлению того же министра назначает и освобождает от должности заместителей начальника генерального штаба, командующих видами Вооруженных сил, а также командующих военными округами. На период войны Президент назначает Главнокомандующего.

Осуществляя общее руководство в области внутренней и внешней безопасности, Президент пользуется помощью консультативного органа — *Совета национальной безопасности.*

В рассматриваемых сферах Президент обладает чрезвычайно важными полномочиями. В случае внешней угрозы он может ввести на части или всей территории страны *военное положение,* объявить частичную или всеобщую *мобилизацию.* Согласно уже упоминавшейся ч. 1 ст. 24 Малой конституции, в период, когда Сейм не заседает, Президент постановляет о состоянии войны в случае совершения вооруженного нападения на Республику Польша либо если из международных договоров вытекает необходимость совместной обороны от агрессии. В случае угрозы внутренней безопасности государства или стихийного бедствия Президент может вести на части либо на всей территории страны *исключительное положение* сроком до трех месяцев. Продлить это положение можно только с согласия Сейма один раз и не более, чем на три месяца.

Как глава государства Президент обладает правом *назначения или инициативы в назначении* на важнейшие государственные должности (равно как и в освобождении от этих должностей): он предлагает Сейму кандидатуру председателя Польского национального банка (ст. 40); назначает судей по предложению Все-польского судебного совета (ст. 42); назначает и отзывает председателя Высшего административного суда и его заместителей (Закон о Высшем административном суде 1995 г.) и председателей Верховного суда (ч. 4 ст. 61 Конституции); назначает, как отмечалось, Председателя и членов Совета министров; может, согласно ч. 1 ст. 48, назначать *государственных министров* для своего представительства при решении вопросов, связанных с осуществлением его полномочий, и некоторых других высших должностных лиц.

Президент республики осуществляет и другие, традиционные для главы государства, полномочия: решает вопросы приема в польское *гражданство* и выхода из него (ст. 41 Малой конституции); осуществляет право *помилования* (ст. 43); *награждает* орденами и присваивает отличия (ст. 44).

Для исполнения законов и на основании предоставленных ими полномочий Президент издает

распоряжения (rozporzadzenia) и приказы (zarzadzenia). Приказы Президент издает в сфере осуществления своих законных правомочий (ст. 45).

Малая конституция (ст. 46) предусматривает институт контра-сигнатуры актов главы государства Председателем Совета министров или компетентным министром, но приказы и распоряжения Президента, изданные в пределах его *дискреционных полномочий,* не требуют скрепы Председателя или члена Совета министров. А полномочия эти, перечисленные в ст. 47, подчас весьма существенны, например, роспуск Сейма, вето, созыв заседаний Совета министров.

Президент избирается нацией, — гласит ч. 1 ст. 29. Принципы его выборов, урегулированные этой статьей, мы уже рассмотрели в предыдущем параграфе.

Срок полномочий Президента — пять лет, и повторно лицо может быть избрано только один раз. Этот срок течет со дня вступления в должность (ч. 4 и 6 ст. 29), которое имеет место после принесения перед Национальным собранием следующей присяги:

«Вступая по воле нации в должность Президента Республики Польша, торжественно присягаю в том, что буду хранить верность положениям Конституции, непоколебимо стоять на страже достоинства нации, независимости и безопасности государства, а также в том, что благо Отчизны и благополучие граждан всегда будут для меня наивысшим наказом». К присяге могут быть добавлены слова: «Да поможет мне Бог».

Присяга лица, избранного Президентом до истечения срока полномочий предыдущего Президента, приносится на следующий день по истечении этого срока (ст. 30).

Президент, согласно ст. 31, не может занимать никакую другую должность, а также быть депутатом или сенатором.

Освобождение должности Президента до истечения срока его полномочий может произойти по следующим причинам, перечисленным в ст. 49:

смерти;

отказа от должности;

стойкой неспособности выполнять возложенные на него обязанности по состоянию здоровья;

отрешения от должности приговором Государственного трибунала.

Стойкая неспособность Президента исполнять свои обязанности констатируется постановлением Национального собрания, принимаемым большинством не менее 2/3 голосов в присутствии не менее половины общего числа членов.

Когда должность Президента вакантна до вступления в нее нового Президента, а также когда Президент временно не может исполнять свои обязанности, его *замещает* маршал Сейма, а если это невозможно, то маршал Сената. Лицо, замещающее Президента, не может распускать Сейм.

Ответственность Президента урегулирована в ст. 50. За нарушение Конституции или законов, а также за совершение преступления Президент может быть привлечен к ответственности только перед Государственным трибуналом. Обвинение Президенту может предъявить только Национальное собрание постановлением, принятым большинством не менее 2/3 от общего числа членов по предложению не менее 1/4 этого числа. С момента предъявления обвинения осуществление Президентом своих полномочий приостанавливается и его замещает маршал Сейма или соответственно маршал Сената.

3. Совет министров (Правительство)

Согласно ст. 51 Малой конституции, Совет министров проводит внутреннюю и внешнюю политику республики, руководя всей правительственной администрацией. В ст. 52 компетенция Совета министров определена достаточно подробно. Правительство принимает решения по всем вопросам политики государства, которые конституционным законом или иным законом не отнесены к ведению Президента или иного органа государственной администрации либо же самоуправления. Здесь, таким образом, для сферы государственной политики (точнее, видимо, для той ее части, которая предполагает исполнительную деятельность) установлена презумпция компетенции Правительства.

Совет министров, в частности:

обеспечивает исполнение законов;

издает распоряжения, имеющие силу закона (см. об этом несколько ниже);

руководит работой всех других органов государственной администрации, координирует и контролирует ее, несет ответственность перед Сеймом за их деятельность;

охраняет на основании законов интересы Государственной казны; разрабатывает проект бюджета и других финансовых планов государства, а 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;

поддерживает отношения и заключает договоры с правительствами других государств и международными организациями;

обеспечивает внутреннюю и внешнюю безопасность государства.

Согласно ст. 54, в целях исполнения законов и на основе предоставленных ими полномочий Совет министров издает распоряжения (rozporzadzenia). В сфере осуществления своих конституционных полномочий Совет министров принимает постановления (uchwaty).

Малая конституция предусматривает институт *делегированного законодательства*. Согласно ст. 23, Сейм может законом, принятым абсолютным большинством голосов, предоставить Совету министров по его мотивированному предложению полномочия по изданию распоряжений, имеющих силу закона, ограничивая при этом предмет регулирования ими и срок действия таких полномочий. В период действия указанного полномочия право законодательной инициативы по соответствующим вопросам принадлежит исключительно самому Правительству. При этом Совет министров не может издавать распоряжений, имеющих силу закона, по следующим вопросам: изменения Конституции; выборов Президента, Сейма, Сената, а также органов территориального самоуправления; государственного бюджета; личных, политических прав и свобод граждан, а также прав и обязанностей, вытекающих из трудовых отношений и социального страхования; согласия на ратификацию международных договоров. Президент подписывает распоряжения, имеющие силу закона, и распоряжается об их официальном опубликовании в «Дзенник Устав». Однако он может наложить вето на такое распоряжение и в течение 14 дней вернуть его в Совет министров. В этом случае Совет министров может внести возвращенное распоряжение, имеющее силу закона, в Сейм в качестве законопроекта. До подписания распоряжения Президент может обратиться в Конституционный трибунал для проверки соответствия этого акта Конституции. Вопрос о контроле Сейма за делегированным законодательством Малой конституцией не урегулирован.

Малая конституция весьма подробно регламентирует порядок ф о р м и р о в а н и я Правительства. Как ранее отмечалось, согласно ст. 57 — 62, Председатель (Prezes) Совета министров назначается Президентом, который по предложению Председателя утверждает и состав Правительства в течение 14 дней со дня первого заседания Сейма нового созыва или принятия отставки Совета министров. Назначенный Президентом Председатель Совета министров в течение 14 дней должен представить Сейму программу деятельности Правительства с просьбой о вотуме доверия. Для выражения доверия требуется абсолютное большинство голосов в Сейме.

Вступая в должность, Председатель Совета министров и министры, а также иные члены Правительства, согласно ст. 63, приносят перед Президентом присягу, в которой клянутся блюсти верность постановлениям Конституции, а благо отчизны и благополучие граждан всегда считать для себя наивысшим наказом.

В случае несформирования Правительства в указанном порядке Сейм в течение 21 дня должен избрать абсолютным большинством голосов Председателя Совета министров и предложенный им состав Правительства. Президент назначает избранное таким образом Правительство и приводит его к присяге. Если же Сейм не выполнит этого, Президент формирует Правительство в первоначальном порядке, а для вотума доверия достаточно простого большинства голосов. Если в результате и этой процедуры Правительство сформировано не будет, право избрания Совета министров вновь переходит к Сейму, который должен сделать, это в течение 21 дня. Предложение о кандидатурах министра иностранных дел, министра национальной обороны и министра внутренних дел Председатель Совета министров вносит по получении мнения Президента. В случае же получения очередного отрицательного результата Президент распускает Сейм или назначает Председателя Совета министров и Правительство на срок до шести месяцев, в течение которого Сейм должен принять решение о доверии Правительству *(служебное правительство).* Если такое постановление о доверии не будет принято или Совету министров не будет в установленном порядке выражено недоверие, Президент распускает Сейм.

С о с т а в Правительства образуют, в соответствии со ст. 53, Председатель Совета министров, вице-председатели, министры, лица, которые назначаются в том же порядке, что и министры, и членство которых в Совете министров вытекает из особых законов.

Совет министров действует коллегиально.

Председатель Совета министров руководит работами Правительства, а также координирует и контролирует работу министров. Он является начальником по службе для всех работников правительственной администрации. Для исполнения законов и на основании предоставленных ими полномочий он издает распоряжения (ст. 55).

Министры руководят определенными участками государственной администрации либо выполняют задачи, установленные Председателем Совета министров. Министр, который руководит участком государственной администрации, действует в рамках определенных законом прав и издает распоряжения и приказы во исполнение законов на основе предоставленных ими полномочий (ст. 56).

О т с т а в к а . Председатель Совета министров, согласно ст. 64, подает Президенту заявление об отставке Правительства в случаях:

конституирования новоизбранного Сейма;

отказа Совета министров или его Председателя от дальнейшего выполнения функций;

вынесения Сеймом вотума недоверия.

Президент принимает отставку и поручает Правительству исполнять его обязанности до назначения нового Совета министров (ст. 65).

На основании ст. 66 Сейм может абсолютным большинством голосов выразить недоверие Совету министров. Предложение об этом вносится не менее чем 46 депутатами (т.е. 1/10 законного числа) и ставится на голосование не ранее, чем через семь дней после внесения. Если недоверие не выражено, повторное предложение по этому делу можно вносить лишь спустя три месяца после голосования, если его не поддерживают хотя бы 115 депутатов (т. е. 1/4 законного числа). Вотум недоверия может сопровождаться избранием нового Председателя Совета министров и поручением ему сформировать Правительство *(конструктивный вотум недоверия).* Если такого избрания не происходит, Президент принимает отставку Правительства или распускает Сейм.

Конструктивный вотум недоверия и сама процедура принятия постановления о его вынесении, предусмотренная ст. 66 Малой конституции, усиливают позиции польского парламента. Особенность состоит в том, что Сейм может выразить недоверие и отдельному министру, обязывая его, согласно ст. 67, подать в отставку, которую Президент принимает. А по ст. 68 министр и сам может подать заявление об отставке Председателю Совета министров. Последний может предложить Президенту произвести изменения в составе Совета министров.

Порядок формирования Правительства, его парламентская ответственность вызывали критику со стороны бывшего Президента Польши Л. Валенсы и его сторонников, которым импонировала французская модель организации верховной власти, предоставляющая Президенту больше возможностей при формировании Совета министров.

В Польше, как и в других странах Восточной Европы, вступивших на путь экономических и демократических реформ, проявляется тенденция *усиления исполнительной власти.* Проведение кардинальных экономических преобразований объективно создает предпосылки для проявления такой тенденции.

4. Конституционный трибунал

Учрежденный в 1982 г., он был задуман не как институт судебной системы государства, а как вспомогательный орган по отношению к парламенту, имеющий целью содействовать упрочению верховенства Сейма в сфере правотворчества. Впоследствии была усилена его функция конституционного надзора. Впрочем, в условиях абсолютной власти политбюро центрального комитета ПОРП роль Конституционного трибунала не могла не оставаться весьма ограниченной. Статус Конституционного трибунала определяется Законом от 29 апреля 1985 г. (с последующими изменениями и дополнениями, которые все же не вывели Конституционный трибунал на тот уровень, какой имеют аналогичные органы во многих других странах, в том числе восточноевропейских).

Конституционный трибунал, согласно ст. 33-а Конституции, выносит решения о соответствии законов и иных нормативных актов высших, а также центральных государственных органов Конституции. Решения Конституционного трибунала о несоответствии законов Конституции подлежат в шестимесячный срок рассмотрению Сеймом, который и принимает окончательное решение. Если Сейм признает решение Конституционного трибунала обоснованным, он вносит соответствующие изменения в закон либо отменяет его в части или в целом. Постановление Сейма, отклоняющее решение

Конституционного трибунала, принимается большинством не менее 2/3 голосов в присутствии не менее половины общего числа депутатов. Идея верховенства Сейма остается, таким образом, в польском конституционном законодательстве одной из ведущих.

Конституционный трибунал осуществляет как *предварительный,* так и *последующий контроль* за нормативными актами. Предварительный контроль имеет место в случае, когда Президент до подписания закона или распоряжения Правительства, имеющего силу закона, направляет эти акты в Конституционный трибунал на предмет проверки их соответствия Конституции (ч. 6 ст. 23, п. 6 ст. 47 Малой конституции).

Решения Конституционного трибунала о признании несоответствия Конституции и законам нормативного акта, изданного высшими органами исполнительной власти, иными высшими и центральными государственными органами, имеют обязательную силу. Конституционный трибунал применяет соответствующие средства для устранения несоответствия.

Круг субъектов, управомоченных на обращение в Конституционный трибунал, весьма широк. В целях проверки соответствия законодательного акта Конституции, а иного нормативного акта — Конституции или закону в Конституционный суд могут обращаться: Президент республики, президиум, комиссии или 50 депутатов Сейма, президиум, комиссии Сената, 30 сенаторов, Государственный трибунал, Совет министров, его Председатель, председатель Верховной палаты контроля, первый председатель Верховного суда, председатель Высшего административного суда, Генеральный прокурор. Эти субъекты действуют либо по собственной инициативе, либо в результате анализа жалоб и предложений граждан. Конституционный трибунал может проверять конституционность нормативных актов и по собственной инициативе.

Кроме того, правом обращения в Конституционный трибунал обладают советы общин, самоуправленческие сеймики (см. ниже п. 3 § 6), уполномоченные на то уставом высшие органы всепольских профсоюзов и их объединений, кооперативных организаций, социально-профессиональных организаций фермеров, иных профессиональных организаций, Совет социального обеспечения работников сельского хозяйства, если оспариваемый акт затрагивает вопросы, отнесенные согласно праву к сфере их деятельности.

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, председателя Верховной палаты контроля.

В связи с конкретным рассмотрением в административном и уголовном судопроизводстве 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 в порядке такого производства. Рассмотрение дела, в связи с которым был направлен правовой запрос, подлежит приостановлению со дня направления такого запроса до разрешения дела о соответствии указанного в запросе законодательного акта Конституции, либо иного нормативного акта Конституции или закону.

Как уже отмечалось, Конституционный трибунал принимает решения о *конституционности политических партий.*

Конституционный трибунал представляет Сейму и другим нормотворческим органам замечания о вскрытых недостатках и проблемах в системе права, устранение которых необходимо для обеспечения единства правовой системы.

Членов 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.

В состав Конституционного трибунала входят председатель, заместитель председателя и 10 судей. Судьи Конституционного трибунала избираются на восемь лет; каждые четыре года производятся перевыборы половины их состава.

Рассмотрение дел Конституционным трибуналом открытое. Слушание дел о соответствии законов Конституции производится в составе пяти судей, а других нормативных актов — в составе трех судей. Толкование законов дается на пленарном заседании Конституционного трибунала.

Конституционный трибунал представляет Сейму и Сенату информацию об основных проблемах своей деятельности.

5. Государственный трибунал

Этот специализированный орган конституционной юстиции, учрежденный также в 1982 г., разрешает дела о *конституционной ответственности должностных лиц.* Подробно статус Государственного трибунала регулируется Законом о Государственном трибунале 1982 г. (в редакции 1993 г. с изменениями 1996 г.).

Государственный трибунал, согласно ст. 33-б Конституции, выносит решения об ответственности лиц, занимающих определенные в законе самые высокие государственные должности, за нарушение Конституции и законов. Он может также выносить решения об уголовной ответственности указанных лиц за преступления, совершенные в связи с занимаемой должностью. Законом установлен следующий круг подсудных Трибуналу лиц:

Президент республики;

лица, входящие в состав Совета министров;

председатель Верховной палаты контроля и председатель Национального банка Польши;

Главнокомандующий;

руководители центральных органов;

лица, которым Председатель Совета министров поручил руководство министерством или центральным органом;

члены Всепольского совета по радиовещанию и телевидению.

Избирается Государственный трибунал Сеймом не из своего состава, но на срок своих полномочий. Государственный трибунал состоит из председателя, двух его заместителей, 21 члена и пяти кандидатов в члены. Председателем Государственного трибунала является первый председатель Верховного суда. Избираться могут только польские граждане, обладающие всей полнотой гражданских прав, не имеющие судимости, не работающие в органах государственной администрации. Не менее половины их должны иметь квалификацию, необходимую для занятия должности судьи.

Судьи Государственного трибунала независимы и подчиняются только законам. Они не могут быть привлечены к уголовной ответственности или лишены свободы без предварительного согласия Государственного трибунала, в частности и по окончании своих полномочий в связи с выполнением функции в Трибунале.

Закон установил следующую *процедуру конституционной ответственности* перед Государственным трибуналом.

Возбудить обвинение против Президента может только Национальное собрание, а против остальных перечисленных лиц — только Сейм. Предварительное предложение возбудить обвинение против Президента может быть представлено маршалу Сейма решением 1/4 общего числа членов обеих палат. В отношении остальных перечисленных лиц предложение привлечь к ответственности может быть представлено маршалу Сейма Президентом, следственной комиссией Сейма или не менее чем 115 депутатами. В предложении необходимо указать привлекаемое к конституционной ответственности лицо и его должность, сформулировать обвинение с указанием нарушенных положений Конституции или закона и мотивировать его. Предложение направляется в *комиссию Сейма по конституционной ответственности.*

Председатель этой комиссии направляет соответствующему лицу копию предложения и уведомляет его, что оно вправе представить письменные объяснения, ходатайства и доказательства. Комиссия может допрашивать свидетелей, истребовать у государственных учреждений и общественных организаций любые акты и документы, поручить Генеральному прокурору или Верховной палате контроля установление обстоятельств дела. Изучив вопрос, комиссия представляет доклад соответственно Национальному собранию или Сейму с предложением возбудить обвинение, привлечь к конституционной ответственности или прекратить дело.

Если Национальное собрание приняло постановление о возбуждении обвинения против Президента, исполнение им обязанностей приостанавливается, а для Государственного трибунала постановление представляет собой обвинительный акт. Одновременно Национальное собрание избирает из своего состава *двух обвинителей,* отвечающих требованиям, предъявляемым при назначении на должность судьи. Постановление Сейма о привлечении к конституционной ответственности влечет временное

отстранение соответствующего лица от исполнения обязанностей, а если включает привлечение к уголовной ответственности парламентария, то служит одновременно предложением о лишении иммунитета. Сейм также избирает из своего состава двух обвинителей, из которых хотя бы один должен соответствовать условиям, требуемым для назначения на должность судьи. Постановление комиссии по конституционной ответственности или предложение меньшинства, направленные маршалом Сейма в Государственный трибунал, служат для него обвинительным актом. В случае необходимости лишить парламентария иммунитета это делается после выражения палатой согласия на привлечение к уголовной ответственности.

Постановление Национального собрания о возбуждении обвинения против Президента принимается большинством не менее 2/3 от общего числа членов, а постановление Сейма о привлек чении к конституционной ответственности — абсолютным большинством в присутствии не менее половины общего числа депутатов. Если такого большинства нет, то председатель Национального собрания или маршал Сейма утверждает прекращение производства по делу.

До сих пор Государственный трибунал не рассмотрел ни одного дела. В 1984 г. была начата процедура против бывшего Председателя Совета министров и одного из его заместителей, но прервалась вследствие амнистии по случаю 40-летия «народной власти» в Польше.

6. Верховная палата контроля

Это традиционный для Польши орган, упраздненный в 1952 г. и восстановленный в 1976 г. Статус ее урегулирован ст. 34 — 36 Конституции и Законом о Верховной палате контроля 1994 г.

Верховная палата контроля — *верховный орган государственного контроля.* Она призвана контролировать хозяйственную, финансовую и организационно-административную деятельность органов правительственной администрации, Национального банка Польши, государственных юридических лиц и других государственных организационных единиц, органов территориального самоуправления, коммунальных юридических лиц и других коммунальных организационных единиц, а также других организационных единиц и хозяйственных субъектов, определенным образом связанных с государством или территориальным самоуправлением. В ходе контроля Палата проверяет прежде всего исполнение государственного бюджета, а также законов и других правовых актов.

Палата контролирует исполнение бюджета, распоряжение имуществом и финансами канцелярии Президента республики, канцелярии Сейма, канцелярии Сената, Конституционного трибунала, Уполномоченного по гражданским правам, Всепольского совета по радиовещанию и телевидению, Всепольского избирательного бюро, Верховного суда, Высшего административного суда, Государственной инспекции по труду, а по поручению Сейма контролирует всю хозяйственную, финансовую и организационно-административную деятельность упомянутых трех канцелярий, Всепольского совета по радиовещанию и телевидению и Государственной инспекции по труду.

Контроль осуществляется с точки зрения законности, экономичности, целесообразности и добросовестности. Правда, добросовестность выполнения территориальным самоуправлением его собственных задач Палата не проверяет. В отношении организационных единиц и хозяйственных субъектов, которые используют государственное или коммунальное имущество либо распоряжаются им, пользуются индивидуальной помощью, гарантией или поручительством государства либо территориального самоуправления, выполняют финансовые обязательства в пользу государства, Палата ограничивается проверкой лишь законности и добросовестности их деятельности. Контрольные мероприятия проводятся по поручению Сейма или его органов, по предложению Президента республики, Председателя Совета министров или по собственной инициативе.

Палата *подчиняется Сейму,* ежегодно представляет ему результаты анализа исполнения бюджета государства и отчеты о своей деятельности. Председателя Палаты назначает и отзывает Сейм абсолютным большинством голосов с согласия Сената на шесть лет и не более, чем на два срока. Предложение о кандидатуре вносится маршалом Сейма или не менее, чем 35 депутатами. Председатель Палаты не может быть привлечен к уголовной ответственности, арестован или задержан без согласия Палаты.

Заместителей председателя (их бывает от двух до четырех) назначает и отзывает президиум Сейма по предложению председателя Палаты. С согласия маршала Сейма председатель Палаты назначает и отзывает ее генерального директора. В состав Палаты входят еще 14 членов, назначаемых на три года президиумом Сейма по предложению председателя Палаты и образующих вместе с перечисленными

руководящими должностными лицами ее коллегию. Из них половина — это представители юридических или экономических наук, а другая половина — директора организационных единиц Палаты или советники ее председателя, из числа которых председатель назначает секретаря коллегии.

Палата действует *коллегиально.* Решения принимаются в присутствии не менее половины состава коллегии тайным голосованием и большинством голосов; при равном числе голосов в пользу и против решения решает голос председателя.

На местах Палата имеет свои *делегатуры,* которые информируют воевод, сеймики и советы общин о результатах контроля за деятельностью местных органов правительственной администрации. и территориального самоуправления.

Непосредственно контроль осуществляется *контролерами* Палаты. Закон обеспечивает контролерам необходимые полномочия. Жалобы на контролеров разрешаются *апелляционными комиссиями* Палаты, состоящими из трех ее сотрудников, один из которых — руководитель департамента или его заместитель. В законе подробно урегулированы трудовые отношения и иные социальные гарантии сотрудников Палаты.

7. Уполномоченный по гражданским правам

Этот институт, название которого в общепринятом русском переводе звучит гораздо менее выразительно, чем в оригинале (см. об этом в п. 2 § 6 гл. II в Общей части учебника), был учрежден в 1987 г. законом и лишь в 1989 г. получил свое конституционное оформление. Статус его регулируется ныне ст. 36-а Конституции и Законом об Уполномоченном по гражданским правам 1987 г. (в редакции 1991 г.). Тем самым был создан институт парламентского контроля — омбудсман, известный многим демократическим государствам. Особенностью польского законодательства является то, что оно предусматривает существование одного, а не нескольких (по отраслям), Уполномоченного с широкой компетенцией.

Согласно Конституции, Уполномоченный по гражданским правам стоит на страже прав и свобод граждан, определенных в Конституции и других законах. В своей работе Уполномоченный по гражданским правам обязан ограничиваться только индивидуальными делами граждан, но на практике его деятельность намного шире. Согласно закону, Уполномоченный проверяет, не было ли допущено нарушение закона, а также правил социального общежития и социальной справедливости вследствие действий либо бездействия органов, организаций и учреждений, обязанных соблюдать и реализовывать конституционные права и свободы граждан.

В своей деятельности Уполномоченный самостоятелен, независим от других государственных органов и несет ответственность только перед Сеймом, без согласия которого он не может быть привлечен к уголовной ответственности, арестован или задержан. Его должность несовместима с иными занятиями и должностями.

Уполномоченный предпринимает предусмотренные законом действия по получении информации, свидетельствующей о нарушении прав и свобод гражданина. Поводом для действий Уполномоченного могут быть заявления граждан или их организаций, органов самоуправления, а также собственная инициатива. Получив заявление, Уполномоченный может принять дело к своему производству, указать заявителю на иные возможные способы действия, передать дело по подведомственности либо же отклонить заявление, уведомив об этом заявителя и заинтересованное лицо. Если Уполномоченный принял дело к своему производству, он может самостоятельно выяснять его обстоятельства либо обратиться с этой целью в органы надзора, прокуратуру, органы государственного, профессионального или общественного контроля или просить Сейм поручить Верховной палате контроля провести соответствующую проверку. По завершении расследования Уполномоченный может:

уведомить заявителя, что факты нарушения прав и свобод гражданина не установлены;

направить представление в орган, организацию или учреждение, нарушившие права и свободы, не нанося ущерба независимости судей;

обратиться в вышестоящий по отношению к нарушителю орган с предложением применить законные меры;

требовать возбуждения гражданского судопроизводства или принять участие в проводимом процессе на правах прокурора;

требовать от компетентного органа возбуждения уголовного дела;

предложить возбудить административное производство, обжаловать решение в административный

суд и принять участие в этих производствах на правах прокурора;

внести предложение о наложении взыскания, об отмене вступившего в силу решения об административном правонарушении;

опротестовать любое вступившее в силу судебное решение.

В связи с рассматриваемыми делами Уполномоченный может представлять компетентным органам, организациям и учреждениям оценки и предложения, направленные на обеспечение действенной охраны прав и свобод граждан и совершенствование порядка разрешения их дел. Кроме того, он вправе:

обращаться в компетентные органы с предложениями о выступлении с законодательной инициативой либо об издании или изменении правовых актов, касающихся прав и свобод граждан;

обращаться в Конституционный трибунал с ходатайством о проверке конституционности нормативных актов или о даче общеобязательного толкования законов;

обращаться в Верховный суд с предложением о разъяснении судам определенных законоположений.

Ежегодно Уполномоченный представляет Сейму и Сенату доклад о своей деятельности и о положении с соблюдением прав и свобод граждан. Доклад доводится до всеобщего сведения. Кроме того, Уполномоченный может представлять палатам определенные дела.

Уполномоченный избирается Сеймом с согласия Сената сроком на четыре года по предложению маршала Сейма либо группы депутатов, насчитывающей не менее 35 человек. Эту должность можно занимать не более двух сроков. Уполномоченным может быть польский гражданин, отличающийся своими юридическими познаниями, профессиональным опытом, а также высоким авторитетом с учетом его моральных качеств и чуткости к общественным вопросам. По предложению своего маршала Сейм досрочно отзывает Уполномоченного, если тот отказался от своей должности, стал вследствие своего физического состояния неспособным к ее исполнению либо же нарушил присягу.

Как показывает практика, создание этого института имеет большое значение с точки зрения гарантий прав и свобод человека и гражданина.

8. Всепольский совет по радиовещанию и телевидению

Этот орган учрежден в 1992 г. Статус его регулируется ст. 36-6 Конституции и Законом о радиовещании и телевидении, принятым в том же году.

Согласно Конституции, Совет *стоит на страже свободы слова, реализации права граждан на информацию, а также общественного интереса в радиовещании и телевидении.* Членов Совета назначают Сейм, Сенат и Президент. На основании и во исполнение законов Совет издает *распоряжения* (rozporzadze-nia) и *постановления* (uchwaty).

Упомянутый закон определил Совет как государственный орган, компетентный в вопросах радиовещания и телевидения. В его задачи входят:

разработка по согласованию с Председателем Совета министров направлений политики государства в данной сфере;

определение, в рамках законных полномочий, условий, в которых осуществляет свою деятельность составитель и транслятор программ вещания (nadawca);

выдача в установленном законом объеме концессий на трансляцию и ретрансляцию программ;

осуществление в законных пределах контроля за деятельностью составителей и трансляторов программ радиовещания и телевидения;

организация исследований содержания и приема радио- и телепрограмм;

определение абонентской платы, платы за выдачу концессии, а также занесение в реестр;

дача заключений на проекты законодательных актов, а также международных договоров, касающихся радиовещания и телевидения;

инициирование научно-технического прогресса и подготовки кадров в указанной сфере;

организация и инициирование сотрудничества с заграницей в этой сфере;

сотрудничество с компетентными организациями и учреждениями в области охраны авторских прав, прав изобретателей, прав производителей, а также составителей и трансляторов радио- и телепрограмм.

Четырех членов этого органа назначает Сейм, двух — Сенат трех — Президент республики из лиц, отличающихся знаниями и опытом в области средств массовой информации. Председателя Совета назначает Президент из числа его членов, а заместителя председателя по предложению председателя избирает из своего состава сам Совет. Срок полномочий членов Совета — шесть лет, причем каждые два года обновляется 1/3 Совета. Член Совета не может быть назначен вновь на следующий полный

срок.

На время пребывания в составе Совета приостанавливается членство в политических партиях, в руководящих органах всепольских объединений, профсоюзов, союзов работодателей, церковных организаций или религиозных союзов. С членством в Совете несовместима деятельность по производству, составлению и трансляции радио- и телепрограмм в каком бы то ни было качестве, включая владение долями в капитале или акциями занимающихся этим обществ, а также со службой в государственной или самоуправленческой администрации.

Аппаратом Совета является его бюро.

Ежегодно Совет представляет Сейму и Сенату отчет, а Председателю Совета министров — информацию о своей деятельности и об основных проблемах радиовещания и телевидения. Если Сейм и Сенат отчет отклонили, полномочия Совета прекращаются в течение 14 дней, однако они могут быть подтверждены Президентом республики и в этом случае продолжают действовать.

9. Всепольский судебный совет
(Krajowa Rada Sadownictwa)

В отличие от многих других стран в Польше этот орган пока что не является конституционным, и статус его регулируется Законом о Всепольском судебном совете 1989 г.

Всепольский судебный совет призван *стоять на страже независимости судей и судов**. Он рассматривает кандидатуры на должности судей и представляет их Президенту Республики для назначения, принимает решения о перемещении судей, определяет численный состав дисциплинарных судов, дает согласие на продолжение работы судьи, достигшего 65-летнего возраста, высказывается по вопросам принципов профессиональной этики судей и осуществляет ряд консультативных полномочий, связанных с судоустройством и кадровой политикой в судебной системе.

* В польском языке существуют три эквивалента русскому термину «независимость», два из которых применяются к статусу судебной власти: niezawistosc и niezaleznosc. Первый из них отнесен в законе к судьям, а второй — к судам.

В состав Совета входят: первый председатель Верховного суда, председатель Верховного суда, руководящий работой военной палаты этого суда, председатель Высшего административного суда, два судьи Верховного суда, судья Высшего административного суда, 11 судей общих судов, судья военного суда, четыре депутата Сейма, два сенатора, лицо, указанное Президентом республики, а также министр юстиции. Из своего состава Совет избирает председателя (przewodniczacy) и вице-председателя. Срок полномочий Совета составляет четыре года.

Входящие в состав Совета парламентарии избираются соответствующими палатами, а судьи Верховного суда и Высшего административного суда — общими собраниями судей этих судов. Представителей судей общих судов в Совете избирают: двух — объединенное собрание судей апелляционных судов, а девять — коллегия представителей общих собраний судей в воеводских судах (по одному от 50 судей) из своего состава. Депутат, сенатор или судья может состоять в Совете не более двух сроков подряд.

Мандат выборного члена Совета прекращается в случае отказа от него, отзыва выбравшим органом, прекращения полномочий депутата, сенатора или судьи, смерти. В таких случаях в течение двух месяцев проводятся новые выборы. Если мандаты депутатов и сенаторов прекратились в результате роспуска палат, она продолжают оставаться в составе Совета до избрания Сеймом и Сенатом новых членов.

Совет действует на пленарных заседаниях в присутствии не менее половины своего состава. Решения принимаются открытым голосованием и абсолютным большинством голосов; в случае равенства числа голосов решает голос председателя. По предложению члена Совета голосование.проводится тайно.

Заседания Совета созываются председателем по мере необходимости, однако не реже раза в три месяца или по требованию 1/3 членов.

Финансируется Совет из бюджетных средств канцелярии Президента республики. Члены Совета, не занимающие руководящих государственных должностей, получают оклад, размер и принципы выплаты которого определяются Президентом. Административное обслуживание Совета осуществляется канцелярией Президента. Эти положения, похоже, не слишком согласуются с принципом независимости судебной власти.

10. Судебная система

Раздел 7 (ст. 56 — 64) Конституции «Суд и прокуратура», сохранивший свое действие, претерпел сравнительно небольшие изменения, подвергшись главным образом сокращению. Даже название его, типичное для социалистических конституций, осталось прежним. Подробное регулирование судебной системы осуществляется законом. Ныне действует Закон об устройстве общих судов 1985 г. со значительными позднейшими изменениями (переопубликован в 1993 г.).

Статус судей. Судьи, согласно Конституции, *несменяемы,* за исключением случаев, определенных законом. Они *независимы* и подчиняются только законам. Закон оговаривает, что судейская независимость не исключает обязанности выполнять распоряжения, данные в порядке судебного управления, однако судья вправе требовать, чтобы распоряжение было ему вручено в письменном виде.

Судья не может быть задержан или привлечен к судебной или административной ответственности без разрешения компетентного дисциплинарного суда. Это не относится к случаям задержания при совершении преступления. Разрешение дисциплинарного суда требуется для продолжения производства и в этом случае, причем этот суд может предписать немедленно освободить задержанного на месте преступления судью. В течение семи дней соответствующий орган или должностное лицо может обжаловать отказ в разрешении, а судья — данное разрешение в вышестоящий дисциплинарный суд. В случае совершения проступков судья несет только дисциплинарную ответственность.

Для назначения судьей необходимо иметь польское гражданство, не подвергаться ограничениям гражданских* прав, обладать безупречной репутацией, иметь законченное высшее юридическое образование, пройти стажировку в суде или прокуратуре и сдать экзамен на судью или прокурора, проработать не менее года помощником судьи или прокурора и достичь 26-летнего возраста. Для судьи апелляционного суда требуется еще пятилетний судейский стаж. Судьей с неполным рабочим временем может быть назначен профессор или доктор юридических наук (doktor habilitowany nauk prawnych), работающий в польском вузе, в Польской академии наук или ином научно-исследовательском учреждении. На этих лиц, а также на прокуроров, вице-прокуроров и подпрокуроров общих и военных единиц прокуратуры, офицеров, занимавших эти и судейские должности в военных судах, арбитров Государственного хозяйственного арбитража, адвокатов и юрисконсультов с трехлетним стажем и нотариусов изложенные выше требования не распространяются, а при наличии у них пятилетнего стажа на указанных должностях или занятиях они могут назначаться судьями апелляционных судов.

* В тексте закона употреблены два эквивалента русского термина «гражданских»: cywilnych i obywatelskich. Первый из них означает права члена гражданского общества (личные права, по обычной для нас терминологии), а второй — права, вытекающие из польского гражданства.

Интересно, что закон запрещает назначать судьями лиц, чьи супруги работают адвокатами, а также лиц, чьи родственники до второй степени включительно или свойственники первой степени работают адвокатами на территории, подведомственной тому же воеводскому суду. Во всяком случае родственникам до второй степени включительно, свойственникам первой степени и. супругам нельзя быть судьями в одном отделе суда или участвовать в одном составе суда.

Предложения о назначении судей направляются через министра юстиции во Всепольский судебный совет, причем министр может выразить свое мнение о кандидатурах. Назначение по представлению Всепольского судебного совета производится Президентом республики.

По предложению Всепольского судебного совета Президент может отозвать судью, если он отказался от должности, или вследствие заболевания либо увечья у него врачебной комиссией по инвалидности и занятости констатирована стойкая неспособность к исполнению обязанностей (либо вопреки указанию коллегии воеводского суда он отказался от освидетельствования этой комиссией), или достиг возраста 65 лет и Всепольский судебный совет не продлил ему срок полномочий до 70 лет, или вступил в брак с адвокатом, который в течение трех месяцев после этого не прекратил своего занятия. В том же порядке Президент может отозвать судью, не исполнявшего обязанности вследствие болезни более года, а также профессора или доктора юридических наук, прекратившего научную или научно-педагогическую работу.

Ответственность судей реализуют *дисциплинарные суды,* образующие две инстанции (второй является высший дисциплинарный суд). Эти суды избираются на четыре года общими собраниями судей Верховного суда и Высшего административного суда, объединенным собранием судей

апелляционных судов и коллегией представителей общих собраний судей в воеводских судах. Они заседают в составе трех судей. Законом подробно урегулирована процедура дисциплинарного производства, которое в худшем для судьи случае может завершиться увольнением его со службы.

Народных заседателей в районные и воеводские суды избирают на четыре года тайным голосованием советы общин по предложению председателей судов, предприятий, обществ, зарегистрированных организаций и профсоюзов, а также не менее 25 избирателей. Кандидатов в народные заседатели судов труда и социального обеспечения предлагают в равном числе органы государственной администрации и профсоюзы. Кандидат должен быть польским гражданином, в полной мере пользоваться гражданскими правами, обладать безупречной репутацией, достичь 26-летнего возраста, не менее года работать или проживать в соответствующей общине. Не могут быть народными заседателями лица, работающие в общих и иных судах или входящие в состав органов, от которых можно требовать направления дела в суд, должностные лица полиции или занимающие иные должности, связанные с расследованием преступлений, адвокаты и адвокатские стажеры, духовные лица, солдаты действительной службы, должностные лица тюремной службы.

Мандат народного заседателя прекращается в случае его осуждения вступившим в силу приговором к лишению публичных прав. Совет общины, избравший народного заседателя, может его отозвать по предложению председателя суда или по своей инициативе, если заседатель осужден вступившим в силу приговором суда в иных случаях, или не выполняет своих обязанностей, или допускает недостойное поведение, или неспособен выполнять возложенные на него обязанности.

В каждом суде заседатели избирают свой совет, его председателя и заместителей председателя. Этот совет представляет заседателей и содействует повышению уровня их подготовки.

Организация судов. Согласно Конституции, правосудие в республике осуществляют Верховный суд, общие и специальные суды. Дела о проступках разрешаются коллегиями по делам о проступках. В качестве *общих судов* закон определяет апелляционные, воеводские и районные суды. Они рассматривают дела на основе уголовного, гражданского, семейно-опекунского права, трудового права и права социального обеспечения, за исключением дел, для которых законом установлена иная подсудность.

Воеводские суды рассматривают апелляции на решения районных судов, а апелляционные суды — на решения воеводских судов, вынесенные по первой инстанции.

Районный суд создается для одной или нескольких общин одного воеводства; в порядке исключения в одной общине может быть создано более одного районного суда. Аналогичный принцип установлен законом для образования воеводских судов. Территория деятельности апелляционного суда охватывает территорию деятельности нескольких воеводских судов.

В рамках апелляционных и воеводских судов министр юстиции может учредить *суды труда и социального обеспечения,* а в рамках районных судов — суды труда и *семейные суды,* которые рассматривают также дела несовершеннолетних. В рамках воеводских судов и районных судов, расположенных в центрах воеводств, могут создаваться *хозяйственные суды,* а в рамках воеводского суда в Варшаве — *антимонопольный суд.*

В судах создаются отделы по уголовным, гражданским и иным делам.

Органами общих судов являются *председатель* (prezes), *общее собрание судей* и *коллегия, а* районных судов — только председатель. Председатели и вице-председатели судов назначаются министром юстиции на четыре года и не более, чем на два срока подряд. Коллегии судов избираются общими собраниями судей на два года и возглавляются председателями соответствующих судов.

Верховный суд является высшим судебным органом и осуществляет надзор за деятельностью всех иных судов в отношении выносимых ими решений. Как мы уже отмечали, первый председатель Верховного суда назначается из числа судей этого суда и отзывается Сеймом по предложению Президента, а остальные председатели назначаются и отзываются Президентом.

Судопроизводство. Разбирательство дел в общих судах производится, как правило, с участием народных заседателей, которые имеют равные права с судьями. Оно ведется в принципе коллегиально и открыто, на основе равноправия сторон и обеспечения права на защиту и права на обжалование судебных решений. Лицо, не владеющее польским языком, может выступать в суде на родном языке и бесплатно пользоваться услугами переводчика. Обвиняемому гарантируется право на защиту (он может иметь защитника по выбору или назначению).

В Польше, как в ряде других европейских стран, существует особая система административной юстиции, возглавляемая Высшим административным судом, который

рассматривает жалобы на вступившие в силу решения органов государственной администрации по делам предусмотренных в законе категорий. Процесс в административном суде характеризуется наличием двух сторон: истца — лица или организации, обжаловавших административное решение, и ответчика — органа государственной администрации. Решения Высшего административного суда могут быть обжалованы в Верховный суд.

В Польше действуют филиалы Высшего административного суда, каждому из которых подведомственна территория одного или нескольких воеводств. Они рассматривают и разрешают жалобы на решения соответствующих местных органов государственной администрации.

Назначение и отзыв председателя Высшего административного суда осуществляет Президент.

Статус прокуратуры регулируется Законом о прокуратуре 1985 г., который ныне действует в редакции 1993 г. Прокуратура *стоит на страже законности, а также осуществляет надзор за преследованием преступлений.*

Генеральный прокурор и подчиненные ему прокуроры проводят предварительное расследование по уголовным делам или осуществляют за ним надзор и поддерживают публичное обвинение в судах. Прокуроры предъявляют иски в уголовном и гражданском процессе, участвуют в судопроизводстве по трудовым делам и делам социального обеспечения, если этого требуют охрана законности, общественного интереса, общественной собственности или прав граждан. Они также принимают установленные законом меры для правильного и единообразного правоприменения в судебном и административном процессе. Кроме того, они осуществляют надзор за исполнением приговоров по уголовным делам, постановлений о предварительном аресте и иных решений о лишении свободы.

На прокуратуру возложена задача проведения исследований в сфере борьбы с преступностью и ее предупреждения, а также задача координации деятельности других государственных органов, ведущих борьбу с преступностью, взаимодействия с ними и общественными организациями в предупреждении преступности и иных правонарушений. Прокуроры оспаривают в судах незаконные административные решения и участвуют в соответствующем судопроизводстве. Они также дают заключения на проекты нормативных актов. Генеральный прокурор может обращаться в Конституционный трибунал с ходатайством о даче общеобязательного толкования законов.

Прокурор обязан принимать определенные законами меры, руководствуясь принципом беспристрастности и одинакового подхода ко всем гражданам. При осуществлении своей законной деятельности он независим в пределах своих задач.

Прокуратуру составляют Генеральный прокурор, функции которого осуществляет министр юстиции, подчиненные ему первый заместитель и заместители, прокуроры министерства юстиции, а также прокуроры общих организационных подразделений прокуратуры, которыми являются прокуроры апелляционных, воеводских и районных прокуратур. Первого заместителя и заместителей Генерального прокурора назначает из числа прокуроров и отзывает Председатель Совета министров по предложению Генерального прокурора, а Высшего военного прокурора, который также является заместителем Генерального прокурора, — по предложению Генерального прокурора, согласованному с министром национальной обороны. Апелляционных, воеводских и районных прокуроров назначает Генеральный прокурор. При назначении прокуроров, действующих в Вооруженных силах, необходимо представление министра национальной обороны или согласование с ним. В военных организационных единицах действуют Высший военный прокурор, его заместители, прокуроры военных округов, прокуроры видов Вооруженных сил, военные гарнизонные прокуроры и прокуроры соответствующих организационных подразделений прокуратуры.

Требования к кандидатам на прокурорские должности такие же, как к кандидатам в судьи. На эти должности в военных организационных единицах могут назначаться только кадровые офицеры или офицеры, состоящие на временной службе.

Во время пребывания в должности прокурор не может принадлежать к политической партии, а также принимать участие в политической деятельности.

В апелляционных прокуратурах действуют *собрания прокуроров* и избираемые на два года *коллегии.* При Генеральном прокуроре и под его председательством действует совет *прокуроров,* избираемый на два года собраниями прокуроров апелляционных прокуратур.

Законом подробно урегулированы статус прокуроров и их дисциплинарная ответственность, которые весьма сходны со статусом и дисциплинарной ответственностью судей. О дисциплинарной ответственности прокуроров решают *дисциплинарные комиссии* двух инстанций.

§ 6. Политико-территориальное устройство. Организация публичной власти на местах

1. Политико-территориальное устройство

В 1990 г. в Польше была проведена реформа организации власти на местах, воссоздавшая классическую (довоенную) систему местного самоуправления и управления. Это нашло отражение в принятых тогда Законе о территориальном самоуправлении, Положении о выборах в советы общин, о территориальных органах правительственной администрации.

Польша непосредственно делится на 49 *воеводств,* одним из которых является столичный город-воеводство Варшава. Административная реформа, которая предполагала возвращение к 15 воеводствам вместо нынешних 49 при восстановлении уездов (повятов), на практике пока не состоялась. В 1993 г. Правительство отказалось выйти в Сейм с законопроектом об административной реформе, подготовленным уполномоченным представителем Правительства по вопросам государственной администрации.

Воеводство в принципе представляет собой административно-территориальную единицу: в его рамках осуществляются *деконцентрированные полномочия* центральной власти государства. В составе воеводства действуют единицы территориального самоуправления, которые обладают правосубъектностью как *существующие в силу права сообщества жителей* данной территории. Принадлежащее этим единицам право собственности и иные имущественные права образуют коммунальное достояние (mienie). Основная единица территориального самоуправления — *община* (гмина), в том числе и в городах; в больших городах образуется несколько общин. Когда речь идет об общине, необходимо иметь в виду два значения этого термина: 1) самоуправляющаяся общность жителей; 2) соответствующая территория. В настоящее время существуют 2,5 тыс. общин, городских и главным образом сельских. Они охватывают от нескольких тысяч до миллиона жителей.

Единица территориального самоуправления осуществляет публичные полномочия от собственного имени и под собственную ответственность для удовлетворения потребностей жителей. В урегулированной законами сфере она также выполняет задачи правительственной администрации, для чего наделяется соответствующими финансовыми средствами.

Права этих единиц подлежат *судебной защите.* Правовое положение общины или иной единицы территориального самоуправления определяет ее устав (статут), принимаемый ее представительным органом.

Образование, слияние, ликвидация общин, установление их границ и названий, а также определение местонахождения их органов осуществляются путем издания распоряжений Советом министров после проведения консультаций с жителями.

На территории общины могут создаваться вспомогательные территориальные единицы: *солэцтва* (объединение нескольких крестьянских хозяйств, хуторов), а также *городские районы* (кварталы — dzielnice) и *поселки* (osiedia), в которых по решению совета общины после консультаций с жителями или по их инициативе создается самоуправление.

Деятельность общины направлена на удовлетворение коллективных потребностей ее жителей, и поэтому к ее ведению относятся такие вопросы, как обеспечение общественного порядка на ее территории, развитие местного хозяйства, охрана окружающей среды, включая дороги, улицы, мосты, а также организация дорожного движения, местный общественный транспорт, водоснабжение, канализация, электроснабжение, охрана здоровья, социальная помощь, коммунальное жилищное строительство и т.п. Община обязана выполнять *поручения правительственной администрации* за счет средств последней. Варшава делится на *самоуправляющиеся районы* (dzielnice), которые имеют статус общин.

В целях развития, поддержки системы самоуправления, а также защиты совместных интересов общины могут создавать союзы.

Таким образом, двузвенная система политико-территориального устройства Польши характеризуется наличием самоуправления и автономии только на нижнем уровне. Верхний же (региональный) уровень управляется непосредственно Правительством, хотя некоторые самоуправленческие элементы, как мы увидим ниже, присутствуют и здесь.

2. Территориальное самоуправление

Его конституционные основы урегулированы в настоящее время в разд. 5 (ст. 70 — 75) Малой конституции. Согласно ей, территориальное самоуправление является основной формой организации публичной жизни на местах. В рамках законов оно выполняет существенную часть публичных задач, за исключением тех, которые отнесены к компетенции правительственной администрации, и его внутренние структуры свободно определяются жителями.

Жители общины принимают решения в рамках своих прав путем проведения всеобщего голосования (выборы и референдумы) либо посредством деятельности их органов. Выборы должны быть всеобщими, равными и проводиться при тайном голосовании.

Представительным органом общины является избираемый жителями ее совет. Законом определяется его состав в зависимости от числа жителей общины (от 15 до 45 членов).

К компетенции совета относятся все вопросы, составляющие сферу деятельности общины. Собственные полномочия совета общины включают: принятие *устава* общины; избрание и отзыв *правления;* утверждение бюджета общины и месячных планов хозяйственного развития; утверждение хозяйственной программы и некоторые другие. Доходную часть бюджета составляют собственные доходы, субвенции и дотации. Источники доходов в сфере публичных задач гарантируются законом.

Совет общины из своего состава избирает тайным голосованием *председателя* и от одного до трех вице-председателей.

Совет проводит заседания, созываемые председателем по мере необходимости, но не реже раза в квартал. По вопросам своей компетенции совет может создавать *комиссии.* Внутренняя организация и порядок работы совета и его органов определяется уставом общины.

Исполнительным органом общины является *правление,* избираемое в составе от четырех до семи членов советом общины из числа своих членов. Председательствует в правлении *войт* (в сельской общине), *бурмистр* (в городской общине) или *президент* (в городе, насчитывающем свыше 100 тыс. жителей). Председатель совета общины не может быть одновременно войтом, бурмистром или президентом. Войт, бурмистр, президент, их заместители могут быть избраны не из состава совета; они избираются отдельно тайным голосованием в присутствии, не менее 2/3 членов совета.

Полномочным органом в солэцтве является *сельский сход,* который может избрать свой совет, а исполнительным — *солтыс* (сельский староста).

Общине на основе закона принадлежит право издания общеобязательных предписаний, действующих на ее территории. Совет общины издает предписания в форме постановлений, а правление — в форме распоряжений.

Надзор за деятельностью органов самоуправления осуществляют Председатель Совета министров и воеводы (см. ниже), а по вопросам бюджета — региональные счетные палаты. Органы надзора имеют право требовать необходимую информацию и данные, касающиеся организации и деятельности общины, могут участвовать в заседаниях ее органов.

Воевода может приостановить действие постановления, принятого советом общины. Если после повторного рассмотрения совет не учтет замечаний воеводы, последний может отменить его. Совет общины может обжаловать решение воеводы в административном суде.

По предложению воеводы сеймик (см. ниже) может распустить правление общины в случае нарушения им Конституции и законов.

При неспособности органов общины осуществлять возложенные на них обязанности, неэффективности их работы Председатель Совета министров по предложению воеводы с учетом мнения сеймика может приостановить деятельность совета и правления общины и установить *правление комиссара* сроком до двух лет. Правительственный комиссар осуществляет функции и компетенцию органов общины.

В случае неоднократного нарушения советом общины Конституции и законов Сейм по предложению Председателя Совета министров может *распустить* совет общины.

За шесть лет после проведения реформ местной власти удалось создать структуры территориального самоуправления, провести выборы в его органы на многопартийной основе. В меньшей степени удалось избавить общины от централизованного управления и утвердить права их собственности (в 1994 г. еще до 90% средств находилось в распоряжении государства). Эти проблемы характерны для большинства посткоммунистических стран.

3. Воевода

Согласно ст. 69 Малой конституции, *органом правительственной администрации и представителем Правительства в воеводстве* является воевода. Он назначается и отзывается Председателем Совета министров. Воевода, в частности, осуществляет надзор за органами территориального самоуправления. В Варшавском воеводстве он именуется *президентом.*

Общины создают в воеводствах представительство своих интересов в виде самоуправляющихся *сеймиков.* Выборы делегатов в сеймики осуществляются советами общин из числа своих членов тайным голосованием. Однако, как отмечает известная польская исследовательница Б. Завадская, *мандат делегатов имеет черты императивности:* делегаты обязаны отчитываться перед избравшим их советом о работе сеймика, а совет может свободно отозвать делегата. В результате делегат — скорее лишь защитник интересов общины, чем участник решения воеводских проблем.

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 г. общую информацию о своей деятельности, в первую очередь об осуществлении надзора за органами территориального самоуправления. Он также представляет сеймику проекты издаваемых им актов, за исключением постановлений, относящихся к обеспечению порядка, для выяснения точки зрения сеймика о них.

Делегаты могут обращаться к воеводе с *интерпелляциями,* на которые он обязан ответить в течение 30 дней, однако никаких последствий ответа закон не предусматривает.

В делах воеводства роль сеймика — чисто совещательная. В целом Б. Завадская характеризует его как ущербное самоуправление (ulomny samorzad)*.

* См.: *Zawadzka B.* Województwo i region. Wnioski z doświadczeń francuskich. Warszawa: Agencja Scholar, 1993, s. 16 — 32.

Литература

Бардах Ю., Леснодорский Б., Пиетрчак М. История государства и права Польши. М.: ЮЛ, 1980.

Вятр Е. Дж. Конституционная ответственность в Польше после 1989 г.//Конституционное право: восточноевропейское обозрение, 1996, № 3 — 4 (16 — 17).

Законодательные акты о гражданстве. В 4-х т. Том 1. Страны Европы. М.: Терра, 1993.

Конституции государств Восточной Европы. Учебное и справочное пособие. М.: ИнфраМ — Норма, 1996.

Конституционное право Республики Польша. Конституция и основные законодательные акты. Варшава: Бюро по исследованиям и экспертным заключениям канцелярии Сейма, 1996.

Конституционный закон от 17 октября 1992 г. о взаимоотношениях между законодательной и исполнительной властями Республики Польша, а также о местном самоуправлении, а также оставленные в силе конституционные положения. Варшава: Бюро по исследованиям и экспертным заключениям канцелярии Сейма, 1993.

Мазур Я. Верховная контрольная палата Республики Польша // Государство и право, 1995, № 6.

Новые конституции стран Восточной Европы и Азии (1989 — 1992). М.: Юрид. колледж МГУ, 1996.

Осятынъский В. После Валенсы//Конституционное право: восточноевропейское обозрение, 1995 — 1996, № 4 — 1 (13 — 14).

Осятынъский В. Интервью с Ханной Сухоцкой об отношениях церкви и государства // Конституционное право: восточноевропейское обозрение, 1996, № 3 — 4 (16 — 17).

Пройсс У. Модели конституционного развития и перемены в Восточной Европе//Полис, 1996, № 4.

Регламент Сейма Республики Польша. Варшава: Бюро по исследованиям и экспертным заключениям канцелярии Сейма, 1993.

Сборник избирательных законов стран Центральной и Восточной Европы. Киев: IFES, 1995.

Контрольные вопросы и задания

1. Есть ли какое-нибудь различие между тайной переписки и тайной корреспонденции?
2. Как соотносится обязанность гражданина хранить государственную тайну со свободой слова и печати?
3. Как соотносится право лица без гражданства участвовать в выборах, предусмотренное избирательным законодательством, **со** ст. 95 и 96 Конституции и другими конституционными нормами?
4. Какая разновидность вето главы государства существует в польском законодательном процессе?
5. Чем польский конструктивный вотум недоверия отличается от германского?

6. В чем заключаются особенности парламентского контроля за деятельностью Правительства в Польше?
7. Как разграничить контрольные и надзорные функции в деятельности Конституционного трибунала?
8. Как объяснить частую смену правительств в Польше в последние годы?
9. Сравните конституционную систему взаимоотношений Президента и Правительства в Польше и России.
10. Сравните статус Верховной палаты контроля в Польше и аналогичных органов во Франции, Испании, Италии.
11. Сравните организацию судебной власти в Польше, Германии, Франции, Великобритании. Сопоставьте ее с российской.
12. К модели какой из изучаемых стран ближе всего модель организации местной власти в Польше?

ГЛАВА VIII. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ВЕНГРИИ

§ 1. Конституция Венгрии

1. Конституционное развитие

Венгрия (Венгерская Республика) принадлежит к группе восточноевропейских постсоциалистических стран.

После Первой мировой войны Венгрия осенью 1918 г. выделилась из бывшей Австро-Венгерской империи и стала независимым государством. Первоначально в стране была установлена республиканская форма правления (так называемая народная республика). С весны 1919 г. в течение нескольких месяцев Венгрия была советской республикой, в свержении которой приняли участие румынские войска. Примечательно, что в советский период в Венгрии были приняты временная и постоянная Конституции, находившиеся под сильным влиянием Конституции РСФСР 1918 г. После падения советской республики ее Конституция, естественно, была отменена. В стране установился авторитарный, профашистский политический режим.

Формой правления считалась монархия, что должно было обеспечить исторически-легитимную преемственность власти, однако претендовавший на престол король Карл IV к нему допущен не был, и затем династия Габсбургов вообще была лишена прав на венгерский престол. Власть сосредоточил в своих руках регент — контр-адмирал еще австро-венгерских военно-морских сил (независимая Венгрия выхода к морю не имеет) Миклош Хорти. В стране действовала неписаная, или, точнее, смешанная, конституция, представлявшая собой совокупность различных законов, а также обычаев.

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», когда начали складываться и возрождаться определенные демократические институты, урегулированные, в частности, Законом I 1946 г.* о государственном строе, власть в стране в 1948 — 1949 гг. полностью перешла к коммунистам, которые удерживали ее вплоть до 1989 г. Политический режим первоначально был вполне сталинистским, террористическим.

* В Венгрии принято всем законам, издаваемым в течение года, давать последовательную нумерацию римскими цифрами. Иные акты получают нумерацию арабскими цифрами.

18 августа 1949 г. Государственное собрание* приняло Конституцию Венгерской Народной Республики (Закон XX 1949 г.), 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 весьма напоминал сталинскую Конституцию СССР 1936 г. Как и ее советский образец, Конституция 1949 г. была насквозь идеологизирована. Это был документ-вывеска, а отнюдь не источник права, призванный регулировать реальные общественные отношения. Примечательно, что и структура обеих конституций отражала отношение тоталитарного законодателя к правам и свободам человека: основные права и обязанности граждан составляли предмет одной из последних глав.

* Венгерский термин «Orszaggyules» 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.

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 г., 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 — 70-х гг. явственно 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.

В 1972 г. 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 гг., а также в 1987 г., когда, в частности, было существенно ограничено право Президиума ВНР — коллегиального главы государства — подменять Государственное собрание.

Надо сказать, что в руководстве монопольно правившей коммунистической партии, именовавшейся с 1956 г. Венгерской социалистической рабочей партией (ВСРП), набирала силу фракция, осознававшая, что дальнейшее «строительство развитого социализма» ведет страну в тупик. И когда к концу 80-х гг. стало ясно, что опасаться новой советской интервенции уже не следует, партия раскололась и утратила политическое господство. С 1989 г. Венгрия начала переход от социализма к современному общественному строю, характеризующемуся рыночной экономикой, определенным уровнем социальной защиты и демократической политической системой.

В этот период началась серьезная демократизация Конституции. В январе 1989 г., когда режим, как говорится, уже дышал на ладан, а политическая монополия ВСРП дала глубокие трещины, в Конституцию был включен институт референдума (до того 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 г. 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 г., урегулировали процедуру парламентской ответственности Правительства, которая до этого, как и в большинстве других социалистических стран, лишь провозглашалась.

Проведенный в октябре 1989 г. «круглый стол» политических сил по существу ознаменовал 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 большой 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. Определялись

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 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 г. новый состав Государственного собрания осуществил еще одну значительную конституционную реформу. На этот раз окончательно были убраны 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 г. в Конституцию было включено описание государственного герба республики, а в августе раздел о советах заменен разделом о местном самоуправлении.

В 1991 г. назначение председателя Венгерского национального банка перешло из компетенции Государственного собрания в компетенцию Президента республики.

В 1993 г. уточнены и дополнены положения Конституции, касающиеся мер на случай обороны страны, а также политической деятельности лиц, состоящих на службе в Вооруженных силах и полиции.

Наконец, ряду изменений подвергся текст Конституции в 1994 г. 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.

В 1995 г. было установлено, что для принятия Государственным собранием решения, определяющего порядок подготовки новой Конституции, необходимо большинство в 4/5 голосов. Такое жесткое условие продиктовано тем, что правящие партии уже имеют 2/3 мест и могли бы принять решение без согласия оппозиции. Демократия же требует при реформах Конституции обязательно учитывать мнение оппозиции. Теперь для принятия такого решения необходимо будет согласие не менее пяти из шести партий, представленных в парламенте.

В отличие от большинства постсоциалистических стран Венгрия не спешит 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 Конституции*. Партии правящей после парламентских выборов 1994 г. коалиции намерены при этом обеспечить значительную степень преемственности с действующей Конституцией в ее нынешней редакции. Хотя, в соответствии с п. «а» ч. 3 § 19 и ч. 3 § 24 действующей Конституции, принятие новой Конституции относится к компетенции Государственного собрания, которое может принять такое решение большинством 2/3 депутатов, правящая коалиция, располагающая таким большинством, привлекла тем не менее к разработке проекта оппозицию, обеспечив это указанным выше изменением Конституции, 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.

* См.: *Арато Э.* Выборы, коалиции и конституционализм //Конституционное право: восточноевропейское обозрение (КПВО), 1994, № 3—4 (8-9); КПВО, 1995, № 3 (12), с. 69.

Из числа предполагаемых новелл можно отметить передачу функций судебного управления Национальному юридическому совету, изменение функций прокуратуры, сужение компетенции Конституционного суда по его собственному предложению, реформу порядка изменения Конституции, предполагающую необходимость подтверждения решения о таком изменении на следующей сессии Государственного собрания. Предполагается также изменить и избирательный закон: исключить второй тур и обеспечить пропорциональность представительства партий при сохранении смешанной системы.

В июне 1995 г. Государственное собрание учредило Конституционный комитет из представителей пяти партий, на который возложило разработку проекта новой Конституции. Комитет должен действовать вплоть до ратификации новой Конституции на референдуме либо до истечения полномочий нынешнего состава Государственного собрания, избранного в 1994 г. В последнем случае после парламентских выборов конституционный процесс должен начаться вновь. Комитет может проводить как открытые, так и закрытые заседания. Каждая парламентская фракция имеет в комитете равное представительство и равный голос с другими. Решения принимаются голосами не менее пяти фракций, представляющих не менее 2/3 состава Государственного собрания.

Комитет завершил работу над предварительным проектом к концу марта 1996 г. Предполагалось, что Государственное собрание проголосует подвергшийся общественному обсуждению проект в начале 1997 г., и если он будет одобрен 2/3 общего числа депутатов, по нему будет проведен референдум.

Однако в июне 1996 г. Государственное собрание отклонило пакет из 93 поправок к действующей Конституции, подготовленных комитетом. Независимая партия мелких хозяев неожиданно выступила в пользу президентского режима, поставив под вопрос достижение консенсуса пяти партий.

Кроме того, поправки столь же неожиданно не были поддержаны руководством социалистов, стоящим во главе правительственного большинства, и в результате для их принятия не хватило пяти голосов. В связи с этим одна из венгерских газет заметила: при парламентарном режиме бывает, что партия голосует против своего правительства, но чтобы правительство голосовало против своей фракции в парламенте — такого в мире никто не может вспомнить*. Конституционный процесс оказался в тупике до очередной перегруппировки политических сил.

* См: *Арато Э.* Создание Конституции: венгерский эндшпиль// КПВО, 1997, № 1 (18), с. 4.

2. Общая характеристика действующей Конституции

Нетрудно заметить, что нынешний текст Конституции имеет мало общего с первоначальным текстом, принятым в 1949 г. Пожалуй, только ряд положений о суде и прокуратуре, да определение

столицы остались без изменений. Разумеется, сохранилась и общая структура Конституции 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 гг. (последующие носят все же частичный характер), можно сказать, что это Конституция 1949 г. в редакции 1990 г.

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, 70-6 и т. д.) при том, что четыре параграфа из Конституции исключены без замены и без изменения общей нумерации.

В качестве формы правления Конституция в нынешней редакции предусматривает классическую парламентарную республику с однопалатным парламентом.

Согласно ее § 77, Конституция Венгерской Республики есть ее основной закон. Она и конституционные правовые нормы одинаково обязательны для любой организации общества, каждого государственного органа и гражданина.

§ 2. Конституционные основы правового статуса человека и гражданина

1. Общая характеристика

Название разд. XII Конституции, регулирующего статус человека и гражданина — «Основные права и обязанности», что напоминает название соответствующей главы «сталинской» Конституции СССР 1936 г. Однако содержание раздела по сравнению с текстом, действовавшим до осени 1989 г., изменено принципиально. Если ранее, по примеру упомянутой советской Конституции, главенствующее место в разделе занимали социально-экономические права, сопровождаемые «материальными гарантиями», которые, как известно, на деле ничего не гарантировали, а следом 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.

Основные принципы, определяющие положение человека в венгерском обществе и государстве, сформулированы в § 8 Конституции, а в разд. XII они конкретизируются и развиваются. Согласно § 8, Венгерская Республика признает *неприкосновенные и неотъемлемые основные права человека,* 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 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, неответственность 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.

В соответствии с § 70-а Конституции 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. Согласно — ч. 1 § 66 Конституции, республика обеспечивает равноправие мужчин и женщин в отношении всех гражданских и политических, а также экономических, социальных и культурных прав.

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, (оно будет рассмотрено в следующем параграфе).

В данном разделе Конституции содержится 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.

2. Венгерское гражданство и режим иностранцев

Конституция (§ 69) запрещает произвольное лишение венгерского гражданства и высылку венгерских граждан из страны. Венгерский гражданин, находящийся за границей, в любое время может вернуться в страну. Законно находясь за границей, он имеет право на защиту со стороны Венгерской Республики.

Подробно венгерское гражданство регулируется Законом LV 1993 г. о венгерском гражданстве, согласно которому запрещается проводить различие между венгерскими гражданами на основании приобретения или прекращения их гражданства. Никого нельзя произвольно лишить гражданства или права на его изменение.

Венгерскими гражданами считаются:

лица, состоявшие в венгерском гражданстве на день вступления в силу указанного закона;

лица, в силу этого закона считающиеся венгерскими гражданами или приобретшие венгерское гражданство, если оно у них не прекратилось.

Венгерский гражданин, обладающий также гражданством другого государства, с точки зрения применения венгерского права должен считаться венгерским гражданином, если законом не предусмотрено иного.

Гражданином по рождению считается ребенок венгерского гражданина. То же имеет место при разногражданстве родителей, даже если родитель — венгерский гражданин не сразу признал свое родительство либо оно признано судом впоследствии. Пока не доказано обратное, венгерским гражданином считается располагающий в Венгрии местожительством и родившийся в стране ребенок лиц, не имеющих гражданства, равно как и найденный в стране ребенок неизвестных родителей.

Приобрести венгерское гражданство можно путем натурализации или восстановления в гражданстве по заявлению на имя Президента республики, который принимает решение по представлению министра внутренних дел.

Предоставленное венгерское гражданство может быть отобрано у лица, находящегося за границей, если оно приобрело гражданство обманным путем в нарушение правовых норм, в особенности путем сообщения ложных сведений или сокрытия сведений или фактов. Однако отобрать гражданство можно только в течение первых 10 лет состояния лица в нем.

Венгерский гражданин, проживающий за границей, может отказаться от гражданства, если:

обладает иностранным гражданством или знает о вероятности его приобретения;

против него не ведется уголовный процесс в венгерском суде или прекращено исполнение наказания;

не имеет задолженности перед обществом.

Прекращение гражданства оформляется также решением Президента республики по представлению министра внутренних дел.

В соответствии с установленными законом условиями 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). Законно пребывающего в стране иностранца можно выслать только на основании решения, принятого в соответствии с законом (ч. 2 § 58).

В остальном режим иностранцев определяется принципами, изложенными в § 66 и 70-а Конституции. При этом следует учитывать то различие между правами человека и правами гражданина, которое проведено в Конституции в связи с правами, свободами и обязанностями.

3. Гражданские (личные) права, свободы и обязанности

Посвященный основным правам и обязанностям разд. 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 (ч. 1 § 55).

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 (ч. 1 § 58).

Каждый имеет право на доброе имя, неприкосновенность жилища, защиту частной тайны и личных данных (ч. 1 § 59).

В республике конституционно гарантируются *свобода мысли, совести и вероисповедания* (ч. 1 — 2 § 60). 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 путем воздержания от такого выражения.

4. Политические права, свободы и обязанности

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 тот, кто находится под действием имеющего силу приговора, запрещающего участие в публичных делах, либо на основании имеющего силу решения, вынесенного в уголовном процессе, помещен в учреждение 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 ч.1 и 2 §61 Конституции гарантируется право каждого на свободное выражение мнений, а также на ознакомление с данными, представляющими публичный интерес, и на их распространение. 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.

Республика признает право мирных собраний и обеспечивает их свободное проведение (ч. 1 § 62).

На основе права на объединение каждому гарантируется Конституцией (ч. 1 и 2 § 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.

Конституция (ч. 1 и 2 § 70-з) устанавливает *обязанность* каждого гражданина 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.

5. Экономические, социальные и культурные права, свободы и обязанности

По Конституции (§ 70-6) каждый имеет *право на труд и на свободный выбор труда* и занятия, на равную оплату равного труда без какого-либо различия. Каждый трудящийся имеет право на такой доход, который соответствует количеству и качеству его труда, право на отдых, свободное время и регулярный оплачиваемый отпуск. Некоторые из норм, изложенных в данном параграфе, несут на себе явный отпечаток социалистических воззрений. Что касается права на труд, то из Конституции неясно, что под ним понимается, каковы, в частности, возможности его судебной 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 ч. 1 и 2 § 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.

Примечательно, что венгерская Конституция не гарантирует субъективного права собственности как одного из основных прав человека. Об этом идет речь в разд. I «Общие положения», очевидно, в связи с тем, что в отношении права собственности все его субъекты равноправны. Однако право наследования, гарантированное там же в § 14, является, несомненно, субъективным правом человека.

Каждый гражданин, согласно § 70-и Конституции, обязан в соответствии со своими доходами и имущественным положением нести публичные повинности.

В ч. 1 § 70-г провозглашается право жителей Венгрии на наивысший достижимый уровень физического и душевного здоровья. Очевидно, что в данном случае речь идет не о субъективном праве, защищаемом судом, а об определенном направлении деятельности государства, которое само устанавливает показатели, подлежащие достижению в каждый период времени.

В ч. 1 § 70-д 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. В 1996 г. Законом LIX об изменении Закона II о социальном страховании 1975 г. пенсионный возраст с 1 января 1997 г. был повышен с 55 лет для женщин и 60 лет для мужчин до 62 лет для тех и других. Если безработный воспользуется своим правом на более ранний выход на пенсию, не имея полного требуемого трудового стажа, это повлечет заметное снижение размера пенсии.

Конституция (ч. 2 и 3 § 66) предусматривает оказание на основе особых предписаний поддержки и защиты 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 Конституции установлено, что в 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, употребление их языка, обучение на родном языке, право употреблять свое название на родном языке. Законы обеспечивают на территории страны представительство этих меньшинств. Они могут учреждать свое самоуправление как в местном масштабе, так и в масштабе страны.

Из Конституции неясно, каково различие между национальными и этническими меньшинствами. За пределами бывшего Советского Союза национальность означает не этническую, а государственную принадлежность. Следовательно, 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 иметь в виду, что в данном случае речь идет о коллективных правах. Подробно они регулируются Законом LXXVII 1993 г. о правах национальных и этнических меньшинств. В преамбуле закона указывается, что эти права — не дар большинства и не привилегия меньшинства, источником их служит не численность меньшинств; это право иных общностей, основанное на уважении свободы индивида. По смыслу закона, в качестве предусмотренного им меньшинства рассматривается такое, которое существует на территории республики не менее столетия в качестве народной группы, составляющей численное меньшинство в населении государства, состоит из венгерских граждан, отличается от большинства населения своим языком, культурой, традициями, дает доказательства

осознания такого своего единства, стремится к сохранению этой исторически сформировавшейся общности, к выражению и защите ее интересов. Действие закона не распространяется на эмигрантов, иммигрантов, поселившихся в Венгрии иностранных граждан и лиц без гражданства.

Согласно ч. 1 § 70-е Конституции, республика обеспечивает гражданам *право на образование.* Родители и опекуны обязаны заботиться о том, чтобы несовершеннолетние дети получили образование (§ 70-к).

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. Последняя норма, которая, казалось бы, сама собой очевидна, навеяна недавним прошлым, когда такие вопросы решались коммунистическими партийными чиновниками от идеологии.

6. Конституционные гарантии прав и свобод

Каждый человек признается Конституцией правоспособным (§ 56 Конституции). Каждый имеет право лично или совместно с другими обращаться с письменными просьбами или жалобами к компетентным государственным органам (§ 64).

Лицо, подозреваемое в совершении преступления и задержанное, должно быть в кратчайший срок либо отпущено на свободу, либо доставлено в суд, который обязан выслушать задержанного и незамедлительно письменным мотивированным постановлением либо отпустить его на свободу, либо решить вопрос о его предварительном аресте. В случае незаконного задержания или ареста лицо имеет право на возмещение ущерба (§ 55).

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 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.

Заключительный § 70-л данного раздела Конституции устанавливает судебную гарантию для провозглашенных прав и свобод. В соответствии с ним 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*.

* См. об этом: *Шайо А.* Как верховенство права погубило реформу социальной защиты в Венгрии//КПВО, 1996, № 2 (15).

§ 3. Конституционные основы общественного строя

1. Конституционное регулирование экономических, социальных и духовно-культурных отношений

Соответствующие положения содержатся в разд. I Конституции, а конкретизацию и развитие получают в законах, представляющих собой источники ряда специальных отраслей венгерского права — гражданского, трудового, социально-обеспечительного и др. Некоторые соответствующие нормы,

как отмечалось, содержатся в разделе об основных правах и обязанностях.

Конституция в § 9 устанавливает, что экономика республики является рыночной. Публичная и частная собственность равноправны и пользуются равной защитой. Республика признает и поддерживает право предпринимательства и свободу хозяйственной конкуренции.

В § 13 гарантируется *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. Указанное право может принадлежать как частным лицам, индивидуальным и групповым, так и публично-правовым корпорациям (территориальным общностям и др.).

Собственностью венгерского государства является национальное имущество. Круг объектов исключительной государственной собственности, а также видов хозяйственной деятельности, осуществляемой исключительно государством, устанавливается законом (§ 10). Согласно § 11, 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.

Конституция обязывает государство поддерживать кооперативы, основанные на добровольном объединении, и признавать их самостоятельность (§ 12). Государство обязано также уважать собственность любых сообществ, осуществляющих самоуправление.

К числу конституционных *обязанностей* 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).

На республику возлагается задача обеспечить право граждан на социальную защищенность путем социального страхования и социальных мероприятий. Право на здоровье должно обеспечиваться посредством охраны труда, организации учреждений здравоохранения и медицинского обслуживания, предоставления возможностей для систематических занятий физкультурой, а также охраны искусственной и природной окружающей среды (ч. 2 § 70-д).

Право на образование обеспечивается посредством развития публичного образования, осуществляемого за счет государства и местного самоуправления, осуществления бесплатного и обязательного основного школьного обучения, среднего и высшего образования, доступного каждому на основе его способностей, и посредством материальной помощи учащимся (ч. 2 § 70-е).

В интересах обеспечения свободы совести и вероисповедания церковь, согласно ч. 3 § 60 Конституции, действует отдельно от государства.

2. Конституционно-правовое регулирование политической системы

Выше уже отмечалось, что Конституция определяет Венгрию как р е с п у б л и к у (§1) и как *независимое, демократическое, правовое государство* (§ 2). Вся власть, согласно Конституции, принадлежит народу, который осуществляет народный суверенитет через избираемых представителей, а также непосредственно. Примечательна норма ч. 3 § 2, согласно которой никакая общественная организация, никакой государственный орган или гражданин не могут осуществлять 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. Республика, согласно § 6 Конституции, отвергает войну как средство разрешения споров между нациями и воздерживается от угрозы силой и ее применения против территориальной целостности и независимости других государств, 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 разд. 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 2/3 голосов присутствующих депутатов Государственного собрания. Основная 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, предусмотренных международными договорами, либо в мероприятиях по поддержанию мира, проводимых по просьбе ООН. 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 сил полиции оказывается недостаточно.

Вооруженные силы находятся под руководством 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 определяемых 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.

Лица, состоящие на действительной службе в Вооруженных силах, полиции и гражданской национальной безопасности, не могут быть членами партий и заниматься политической деятельностью. Лица, которые служат в Вооруженных силах на непрофессиональной основе, т. е. военнослужащие срочной службы, могут подвергаться ограничениям в своей партийной деятельности. Такие ограничения определяются законом, для принятия которого необходимы 2/3 голосов присутствующих депутатов Государственного собрания.

Что касается иностранных вооруженных сил, то в соответствии с § 40-в 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 2/3 голосов присутствующих депутатов Государственного собрания (§ 19-г).

Венгерская правовая система воспринимает общепризнанные нормы международного права, а также обеспечивает соответствие внутреннего права принятым на себя Венгрией международно-правовым обязательствам (ч. 1 § 7 Конституции).

Предпоследний разд. XIV Конституции посвящен столице государства и национальным символам. Столицей является город Будапешт (§ 74). В качестве гимна § 75 утверждает стихотворение Ференца Кёльчёи «Гимн», положенное на музыку Ференцем Эркелем. Флаг республики состоит из трех равных горизонтальных полос — красной, белой и зеленой (ч. 1 § 76). Впервые он был узаконен во время революции 1848 — 1849 гг., но еще Золотая булла 1222 г., в которой король Андраш II предоставил духовенству особые сословные привилегии, имела печать, висевшую на красно-бело-зеленом шнуре*. Герб, согласно ч. 2 § 76, представляет собой заостренный книзу щит, разделенный вертикально надвое. На левой половине семь красных и серебряных горизонтальных полос, а на правой — три зеленых холма на красном фоне; над средним, более высоким холмом, увенчанным золотой короной, находится серебряный двойной крест. Вверху щита помещена венгерская Святая корона.

* См.: *Баскаков Э.* Биографии гербов, флагов, гимнов зарубежных стран. М.: Политиздат, 1967, с. 21.

П а р т и и в Венгерской Республике могут, согласно § 3 Конституции, свободно организовываться и свободно осуществлять свою деятельность, соблюдая Конституцию и конституционно-правовые

нормы. Они содействуют формированию и изъявлению 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 г. был принят Закон XXXIII о деятельности и ведении хозяйства партий, впоследствии неоднократно новеллизованный. 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 считаются прекратившими свою деятельность в случае слияния с другими партиями, разделения на две или более партии, распада (самороспуска), роспуска судом или констатации прекращения. Прекращение партии констатируется судом по инициативе прокуратуры, если партия прекратила деятельность и не располагает имуществом, а также если дважды подряд не выдвинула кандидатов на всеобщих выборах в Государственное собрание; этим не затрагиваются организация партии и ее деятельность как общественной организации.

Имущество партий складывается из взносов их членов, дотаций 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, прибыли 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 осуществляет Государственная счетная палата, которая контролирует также и хозяйственную деятельность партий.

Закон предусматривает передачу партиям определенной недвижимости и 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, п. 2 § 4). Остальные 75 % распределяются в соответствии с результатами выборов в Государственное собрание, т. е. 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: издание и распространение публикаций, предназначенных для политических целей и ознакомления с деятельностью партий, изготовление значков с партийными символами и других подобных предметов и организация партийных мероприятий; 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 общества. 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 имущество 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 2/3 голосов 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 кёзлёнь»* 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.

* Magyar Kozlony — «Венгерский вестник» — издание, в котором официально публикуются законы и другие правовые акты государственной власти.

В качестве приложений к закону помещены образцы отчета партий об их хозяйственной деятельности, их имущественного баланса и ведомости недвижимых объектов, передаваемых в собственность партий. Последняя действует в редакции Закона XLIV 1991 г., согласно которому определенные помещения в Будапеште были переданы в собственность следующих партий: *Венгерского демократического форума* (ВДФ)*, Союза свободных демократов* (ССД)*, Независимой партии мелких хозяев, сельскохозяйственных рабочих и горожан* (НПМХ)*, Союза молодых демократов* (СМД)*, Венгерской социалистической партии* (ВСП) *и Христианско-демократической народной партии* (ХДНП).

Из множества существующих партий назовем наиболее влиятельные.

Прежде всего это *ВСП* — преемница бывшей коммунистической ВСРП. Правда, нынешние социалисты имеют весьма мало общего с коммунистами: они выступают за социально ориентированную рыночную экономику, за вступление Венгрии в Европейский союз и НАТО, входят в Социалистический интернационал. На вторых свободных парламентских выборах, состоявшихся в мае 1994 г., социалисты получили 1/3 голосов и 209 мандатов из 386 (на первых свободных выборах в 1990 г. за них проголосовали лишь 11 % избирателей).

Чуть больше (11,7 *%)* избирателей проголосовало за бывшего победителя — *ВДФ,* который в 1990 г. собрал 1/4 голосов, а в 1994 г. получил всего 37 мандатов. Это консервативная христи-анско-демократическая партия. Наблюдатели полагают, что избирателей 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 значения. Сказался и раскол, вызванный борьбой либералов и националистов. Ныне ВДФ имеет всего 19 мандатов, а отколовшаяся *Венгерская демократическая народная партия* (ВДНП), стоящая на позициях христианской демократии и традиционного венгерского либерализма, — 15.

В нынешнем парламенте вторую по численности фракцию (70 мандатов) имеет ССД — партия либерального направления. На парламентских выборах 1994 г. она получила 20 *%* голосов избирателей. К ней примыкал СМД, в котором можно состоять только до достижения 35-летнего возраста. Однако на президентских выборах 1995 г. СМД примкнул к оппозиции — ВДФ и ХДНП. Сейчас блок СМД с Венгерской гражданской партией (ВГП) имеет 20 мандатов.

Менее влиятельны *Независимая партия мелких хозяев, сельскохозяйственных рабочих и горожан* (ныне имеет 26 мандатов), лидировавшая в первые годы после Второй мировой войны до захвата власти коммунистами; ХДНП, сотрудничающая с ВДФ (22 мандата); 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 интересов защищают и представляют интересы работников, членов кооперативов и предпринимателей.

§ 4. Выборы и референдум

1. Основные принципы выборов

Они урегулированы Конституцией в специально им посвященном разд. XIII. 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. Председатели областных общих собраний избираются членами этих собраний тайным голосованием. 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, не имеющих венгерского гражданства. Из них ясно, кто в Венгрии является избирателем и в каких случаях. Обращает на себя внимание, 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, венгерскому гражданину, постоянно живущему за границей, приехать в день голосования, отдать свой голос и уехать.

2. Парламентские выборы

Закон XXXIV 1989 г. о выборах депутатов Государственного собрания с позднейшими изменениями устанавливает, что Государственное собрание состоит из 386 депутатов. Из них 176 избираются по одномандатным (индивидуальным) избирательным округам, 152 — в многомандатных территориальных (областных и столичном) избирательных округах по партийным спискам, а 58 — 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 выставить 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 выдвинула 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, вправе выставлять каждая свои территориальные и общенациональный списки либо объединять их. 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, баллотировавшиеся в первом туре: избранным считается кандидат, получивший наибольшее число действительных голосов при условии, что в голосовании приняло участие более 1/4 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 баллотируются три кандидата, получившие в первом туре наибольшее число голосов. Если в это время кто-либо из кандидатов выбудет, заместить его нельзя. Избранным будет считаться кандидат, получивший наибольшее число голосов при условии, что в голосовании участвовало более 1/4 избирателей.

Партии, совместно выдвинувшие кандидата в индивидуальном избирательном округе, не позднее чем за восемь 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, назначаются 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 1/4 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 восьми 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 замещенные в территориальных избирательных округах, 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 г. привели к тому, что коалиция ВСП — ССД, получившая 52 % голосов, имеет в Государственном собрании 72 % мандатов*. Это достаточно прочная база для Правительства, созданная благодаря избирательной системе.

* См.: *Арато Э.* Выборы, коалиции и конституционализм, с. 14.

3. Выборы органов местного самоуправления

Эти выборы, согласно Закону LXIV 1990 г. о выборах депутатов местного самоуправления и бургомистров*, проводятся по несколько иной системе.

* Русское слово «бургомистр», как и польское «бурмистр», происходит от немецкого Burgermeister, означающего буквально «староста горожан». Такое же значение у венгерского слова polgarmester.

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 трех 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 решение принимается по жребию. 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 тыс. до 70 тыс. от 10 до 16 депутатов избираются в индивидуальных избирательных округах и от семи 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 5 % 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, баллотирующихся 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 не замещаются.

Аналогичным образом 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 — 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 майоризированы при равных выборах. Установлен также порядок избрания органов самоуправления этих меньшинств.

4. Референдум

Институт общенационального референдума регулируется в Венгрии Законом XVII 1989 г. 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 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 подразделениях учреждений 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 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 должна приниматься или утверждаться референдумом. В то же время в 1993 г. Конституционный суд установил, что выносимые на общенациональный референдум вопросы, если не идет речь об утверждении новой Конституции, не должны содержать скрытые поправки к действующей Конституции. В Венгрии действует представительная демократия, а референдум представляет собой лишь дополнительное средство для осуществления парламентских полномочий. В частности, референдум нельзя использовать для роспуска парламента. Эта позиция была подтверждена и в 1995 г. в связи с неудавшейся попыткой НПМХ инициировать референдум по вопросу о введении прямых выборов Президента и расширении его полномочий.

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 проведение 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. Он проводится избирательными комиссиями, возглавляемыми Всевенгерским избирательным президиумом, и действителен, если 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 формулироваться 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 вопрос 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 г. 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 разъединения общин, образования новой общины, создания общего представительного органа или выделения из него и других вопросов, 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 должно быть не менее 10 и не 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 пяти 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.

§ 5. Государственные органы

1. Государственное собрание

Конституция (§ 19) определяет Государственное собрание как верховный орган государственной власти и народного представительства и устанавливает его задачи, функции и полномочия.

Компетенция. 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, Государственное собрание наделено рядом 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, объявляет 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 вооруженных 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 получении 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.

Формирование. Как уже отмечалось выше, Государственное собрание избирается непосредственно гражданами, и срок его полномочий, согласно § 20 Конституции, составляет четыре года. 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 лишит 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 обязан провести консультации 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, роспуска 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, он соответственно продлевается. В случае состояния войны, ее угрозы или особого положения Президент 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. Депутаты пользуются правом на неприкосновенность, получают вознаграждение, обеспечивающее их независимость, а также определенные льготы, им возмещаются расходы, что регулируется законом, принимаемым 2/3 голосов 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 требуется 2/3 голосов присутствующих депутатов.

* 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 точным.

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.

Мандат депутата Государственного собрания прекращается по одному из пяти оснований (§ 20-а Конституции): прекращение полномочий Государственного собрания; смерть депутата; констатация несовместимости с вышеуказанными должностями; отставка; 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 предоставлять комитетам Государственного собрания требуемые ими сведения, а также давать им свидетельские показания.

Конституция урегулировала основные принципы общей процедуры Государственного собрания (§ 22 — 24). Предусмотрено, 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, парламент в принципе работает только восемь 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 может отложить заседание Государственного собрания не более, чем на 30 дней. Но если в этот период 1/5 общего числа депутатов письменно потребуют созыва заседания, председатель Государственного собрания обязан сделать это в течение восьми дней.

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 регламенте, который принимается голосами 2/3 присутствующих депутатов. Действующий Регламент принят 20 сентября 1994 г.

Законодательный процесс. Основы его 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 2/3 голосов депутатов. Кроме того, как мы видели, принятие ряда законов, прежде всего связанных с реализацией конституционных прав и свобод, требует 2/3 голосов присутствующих депутатов.

Председатель Государственного собрания подписывает принятый закон и направляет его Президенту республики.

Президент 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 подписывает его. Если же он не согласен с законом или каким-либо его положением, 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 обязан подписать и в течение пяти дней опубликовать.

После первого получения закона Президент в указанный срок может направить его 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 возвращает закон Государственному собранию, а в противном случае обязан его подписать и в течение пяти дней опубликовать.

2. 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 установлены в ч. 1 § 30-а Конституции. Их перечень начинается с полномочий в сфере *внешней* политики. Президент представляет венгерское государство, заключает от имени республики международные договоры (если предмет договора подлежит регулированию законом, для заключения договора требуется предварительное согласие Государственного собрания), назначает и принимает послов и посланников.

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 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 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 мероприятий, а также инициатива референдума осуществляются Президентом самостоятельно, по собственному усмотрению. Все остальные полномочия, указанные в § 30-а Конституции, Президент может осуществлять только при наличии контрасигнатуры 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 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. Выборы назначаются председателем Государственного собрания (§ 29-г). Избранный Президент республики вступает в должность в день прекращения полномочий предыдущего Президента, а в случае его досрочного выбытия — на восьмой день после официального опубликования результатов голосования. При вступлении в должность Президент приносит присягу перед Государственным собранием.

В июне 1995 г. Президентом республики вторично избран известный писатель и правозащитник Арпад Гёнц.

Если Президент республики временно не может исполнять свои обязанности или если его мандат прекратился досрочно, его полномочия до вступления в должность нового Президента переходят к председателю Государственного собрания. Последний, 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).

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 прочую деятельность, кроме деятельности, охраняемой авторским правом. Для принятия закона, определяющего должностной оклад Президента, льготы и компенсации, требуются 2/3 голосов присутствующих депутатов Государственного собрания.

Согласно ч. 1 § 31-а Конституции, личность Президента республики неприкосновенна, и особым законом обеспечивается его уголовно-правовая охрана.

Конституция устанавливает следующие случаи прекращения полномочий Президента (§ 31): истечение срока полномочий; смерть; состояние, при котором он не может исполнять обязанности в течение более 90 дней; констатация несовместимости; отставка; отрешение от должности. Несовместимость должности, занятия или деятельности, осуществляемых Президентом 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 пересмотреть 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. 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 процедуры. 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 любое наказание и меру, предусмотренные Уголовным кодексом за данное деяние.

3. Правительство

Конституция (§ 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 сформирования Правительства его члены приносят присягу перед Государственным собранием. Перечень министерств устанавливается особым законом (§ 34 Конституции). Нынешнее Правительство, сформированное после выборов 1994 г., состоит из представителей ВСП и ССД.

В соответствии с § 35 Конституции Правительство выполняет следующие задачи:

защищает конституционный строй, защищает и обеспечивает права граждан;

обеспечивает исполнение законов;

направляет работу министерств и иных непосредственно подчиненных ему органов, координирует их деятельность;

при содействии министра внутренних дел обеспечивает через областные и столичное управления публичной администрации контроль за законностью местного самоуправления;

обеспечивает разработку социально-экономических планов и их выполнение;

определяет задачи по развитию науки и культуры и обеспечивает условия для их решения;

определяет государственную систему социального обеспечения и здравоохранения и заботится о снабжении ее материальными средствами;

руководит деятельностью Вооруженных сил, полиции и органов охраны;

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;

участвует в определении внешней политики, от своего имени заключает международные договоры;

выполняет все задачи, отнесенные законом к его компетенции.

Актами Правительства являются постановления и решения, подписываемые Министром-председателем. Они не должны противоречить закону. Из этого 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 2/3 голосов 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 Венгерского войска, 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. Закон, уполномочивающий Правительство на такие меры, принимается 2/3 голосов присутствующих депутатов Государственного собрания.

Конституция (§ 36) обязывает Правительство сотрудничать при выполнении своих задач с заинтересованными общественными организациями.

Согласно § 37 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.

Предусмотрены четыре случая, в которых мандат Правительства прекращается (§ 33-а Конституции): сформирование нового Правительства новоизбранным Государственным собранием; отставка Министра-председателя или всего Правительства; смерть Министра-председателя; выражение Государственным собранием недоверия Правительству путем избрания нового Министра-председателя. Процедура для последнего случая урегулирована в § 39-а. 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 инициативы и голосование по ней должны состояться не ранее чем через три дня и не позднее чем через восемь 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.

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 сформирования нового Правительства, однако не может заключать международные договоры, а постановления вправе принимать только на основе определенных законом полномочий в неотложных случаях (§ 39-б).

4. 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. Его возглавляет Президент республики. В состав Совета обороны входят председатель Государственного собрания, лидеры партийных депутатских групп, Министр-председатель, министры, командующий Венгерским войском, а также начальник 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 приостановления 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.

5. 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. Из-за межпартийных противоречий, в частности, преобладания в упомянутом комитете оппозиции, имеющей в Государственном собрании хотя всего 28 % мест, но больше партийных групп, долгое время не удается заполнить в Суде две вакансии. Когда же один из судей в конце 1996 г. вышел в отставку, число действующих судей стало равняться кворуму, необходимому для принятия решений, а следовательно, временное отсутствие хотя бы одного судьи парализовало бы работу Суда. Правда, одного судью удалось доизбрать, но оппозиция и правительственный блок обвиняют друг друга в нарушении договоренностей по этому вопросу.

Закон, регулирующий организацию и деятельность Конституционного суда, принимается 2/3 голосов присутствующих депутатов Государственного собрания. В настоящее время действует Закон XXXII 1989 г. 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 рассматривает также конституционно-правовые жалобы на нарушение гарантированных Конституцией прав и компетенционные конфликты между органами публичной власти. В компетенцию Конституционного суда входит, кроме того, толкование положений Конституции.

Закон определил в качестве местопребывания Конституционного суда 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. Не может быть избрано 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 — девять лет, 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.

6. Уполномоченные Государственного собрания

Это омбудсманы, имеющие различные задачи. Основы их статуса определены § 32-6 Конституции. Для принятия закона об уполномоченных необходимы 2/3 голосов 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 LIX 1993 г. 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.

7. Государственная счетная палата

В соответствии с § 32-в Конституции Государственная счетная палата — это финансово-хозяйственный контрольный орган Государственного собрания. Она контролирует ведение государственного хозяйства. В этих рамках Палата проверяет обоснованность представляемого Правительством проекта государственного бюджета, необходимость и целесообразность государственных расходов, контрасигнует договоры, относящиеся к получению бюджетных кредитов, осуществляет предварительный надзор за законностью использования 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 2/3 голосов присутствующих депутатов Государственного собрания. Ныне статус палаты регулируется Законом XXXVIII 1989 г. с последующими изменениями.

8. Венгерский национальный банк

Согласно § 32-г Конституции, в задачу Венгерского национального банка входит эмиссия законных средств платежа, защита твердости национальной валюты и регулирование денежного обращения. Председатель Банка назначается Президентом республики на шесть лет и ежегодно отчитывается о деятельности Банка перед Государственным собранием.

Подробно статус Банка регулируется Законом LX 1991 г. о Венгерском национальном банке. Применительно к его отношениям с Государственным собранием, помимо сказанного в Конституции, закон предусматривает право Государственного собрания требовать от Национального банка информацию и обязанность его председателя представлять Государственному собранию ежегодные директивы о монетарной политике, которые согласовываются с министерством финансов и по которым Правительство предварительно высказывает свою позицию. Банк принимает участие в формировании правительственных хозяйственно-политических программ, дает заключения по решениям и правовым нормам, связанным с экономической политикой. Правительство не может давать Национальному банку указания по вопросам, отнесенным законом к его ведению.

Банк представляет собой юридическое лицо, действующее в форме акционерного общества. Акции его находятся в собственности государства, представителем которого в данном случае выступает министр финансов. Организация Национального банка включает общее собрание, правление (jegybanktanacs), дирекцию и наблюдательный комитет, включающий избранных Государственным собранием председателя и трех членов, а также представителя министра финансов и уполномоченного министром финансов эксперта.

9. Суд и прокуратура

Разделы Конституции, регулирующие статус этих органов, подверглись изменениям после падения социалистического режима в наименьшей степени. Сохранили свое действие с рядом изменений Закон IV 1972 г. о судах и Закон V 1972 г. о прокуратуре Венгерской Республики (из названия исключено слово «Народной»). Однако если статус судов регулируется законом, который принимается 2/3 голосов 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.

Президент республики назначает всех профессиональных судей (ч. 2 § 48).

Судьи независимы и подчиняются только закону. Они не могут состоять в партиях и заниматься политической деятельностью. Закон о судах предусмотрел также, что народные заседатели в период осуществления своих полномочий обязаны воздерживаться от какой бы то ни было политической деятельности. За деяния, связанные с участием в отправлении правосудия, профессиональные судьи и народные заседатели не могут привлекаться к уголовной или административной ответственности без согласия Президента республики, даваемого по инициативе Генерального прокурора; в этих случаях запрашивается мнение министра юстиции, а если речь идет о судье Верховного суда, то и председателя Верховного суда.

Судьей и народным заседателем может быть венгерский гражданин, не имеющий судимости, достигший 24-летнего возраста и обладающий избирательным правом. От кандидатов в судьи требуется также законченное университетское образование по соответствующей специальности. Народные заседатели выдвигаются по месту жительства избирателями, представительными органами местного самоуправления, общественными организациями, кроме партий. Они избираются на четыре года соответствующими представительными органами местного самоуправления.

В соответствии с § 45 Конституции с и с т е м а с у д о в включает Верховный суд, столичный суд и областные суды, а также местные суды. Законом могут учреждаться специальные суды для определенных категорий дел. Согласно Закону о судах, в Будапеште на правах областного суда действует столичный суд, а на правах местных судов окружные суды. В городах местными судами являются городские суды. Действуют также суды по трудовым делам. Создание, прекращение, территориальное размещение судов осуществляется в соответствии с решением Государственного собрания.

Местные суды состоят, как правило, из председателя, профессиональных судей и народных заседателей. В их состав могут также входить заместитель председателя, руководители групп и их заместители. Эти суды рассматривают по первой инстанции дела, не отнесенные законом к юрисдикции вышестоящих судов.

Областные суды состоят из председателя, его заместителя, руководителей коллегий, председателей советов, профессиональных судей и народных заседателей, а также руководителей групп и их заместителей. В столичном суде имеются также заместители руководителей коллегий. В областных судах действуют коллегии по уголовным, гражданским, хозяйственным и административным делам, а в отдельных областных судах, определенных Государственным собранием, — также советы по военным делам. Две коллегии или более могут заседать совместно. В коллегии входят профессиональные судьи областного суда, специализирующиеся по данной категории дел, а также судьи других судов области, избранные в коллегию на пять лет. В совете по военным делам председательствует профессиональный военный судья и заседают также военные народные заседатели. Председатель областного суда осуществляет надзор за местными судами и судом по трудовым делам, которые действуют на территории области.

Суды, по трудовым делам действуют в столице и областях. Их юрисдикции подлежат не только собственно трудовые споры, но и споры, связанные с членством в кооперативах. В состав каждого такого суда входят председатель, иногда также его заместитель, профессиональные судьи и народные заседатели.

Военные суды были упразднены в 1991 г.

Верховный суд определяет принципиальное направление деятельности всех судов и осуществлению ими правосудия. Его директивы и принципиальные решения для судов обязательны (§ 47 Конституции). Закон о судах управомочивает Верховный суд на рассмотрение по второй инстанции жалоб на решения, вынесенные по первой инстанции областными судами. Он состоит из председателя, его заместителя, руководителей коллегий, председателей советов и профессиональных судей. Коллегии создаются по уголовным, гражданским, хозяйственным, трудовым и административным делам. Верховный суд может заседать в качестве пленума в присутствии 2/3 судей; пленум принимает руководящие принципы и решает некоторые организационные дела.

Согласно ч. 1 § 48 Конституции, председателя Верховного суда избирает Государственное собрание большинством 2/3 голосов депутатов по предложению Президента республики. Заместитель

председателя назначается Президентом республики по предложению председателя.

Суды выносят решения в составах, образованных из профессиональных судей и народных заседателей, однако закон может предусмотреть исключения из этого правила (§ 46 Конституции). Суд первой инстанции состоит из профессионального судьи (председательствующего) и двух народных заседателей, которые при рассмотрении дела равноправны с ним; в отдельных случаях допускается рассмотрение дел единоличным профессиональным судьей. Состав суда второй инстанции включает трех профессиональных судей.

Согласно Закону о судах, судопроизводство ведется, как правило, открыто. Язык судопроизводства — венгерский, но участники процесса, им не владеющие, не должны от этого нести ущерб и могут пользоваться родным языком. Обвиняемому принадлежит право на защиту и на выбор защитника. В предусмотренных процессуальным законом случаях назначение защитника обязательно. Судебное решение, вынесенное по первой инстанции, как правило, может быть обжаловано.

Органами, через которые сообщество судей участвует в судебном управлении, являются ежегодные *областные совещания судей,* которые избирают *областные советы судей* и *Всевенгерский совет судей.*

Генеральный прокурор и прокуратура призваны, в соответствии с § 51 Конституции, обеспечивать охрану прав граждан, а также неуклонное преследование любого деяния, наносящего ущерб или создающего угрозу конституционному строю, безопасности и независимости страны. Прокуратура ведет следствие по определенным законом 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; заместителей Генерального прокурора по его предложению назначает Президент республики. Генеральный прокурор ответствен 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.

§ 6. Политико-территориальное устройство. Организация власти на местах

1. Политико-территориальное устройство

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. Этим обусловлена особая система организации власти в столице.

Округа в городах, кроме столицы, представляют собой чисто административно-территориальные единицы: они не имеют самоуправления, и в них действует назначаемый сверху орган публичной администрации.

2. Местное самоуправление

Согласно § 42 Конституции, право местного самоуправления принадлежит сообществу избирателей в каждой из упомянутых территориальных единиц кроме городских округов вне столицы. Оно осуществляется по местным вопросам публичного характера, затрагивающим сообщество избирателей, в интересах населения через демократические учреждения местной публичной власти.

Конституция (§ 43) устанавливает, что права самоуправляющихся сообществ одинаковы, а обязанности могут различаться. Они определяются законом. В соответствии с § 44-в Конституции для принятия закона о местном самоуправлении, а также закона, ограничивающего основные права органов самоуправления, необходимы 2/3 голосов присутствующих депутатов Государственного собрания. В настоящее время действует Закон LXV 1990 г. 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 с 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 решать вопросы, входящие в 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.

В столице глава местной администрации именуется *главным бургомистром.*

Упомянутый Закон о местном самоуправлении предусмотрел, что в областях, городах с правами областей и столице представительные органы именуются *общими собраниями.* В областях эти органы сами избирают на срок своих полномочий тайным голосованием своих председателей, которые бургомистрами не называются.

Органы местного самоуправления могут создавать органы для представительства, осуществления и защиты коллективных самоуправленческих прав и интересов. Такие органы могут создаваться и в общегосударственном масштабе.

На территориях проживания национальных и этнических меньшинств местное самоуправление осуществляется с учетом прав этих меньшинств, гарантированных Законом LXXVII 1993 г. Здесь создаются особые органы самоуправления.

3. Местное управление

Согласно Закону о местном самоуправлении, в столице и в каждой области создается финансируемое из государственного бюджета бюро *публичной администрации* (kozigazgatasi hivatal), начальник которого назначается министром внутренних дел. Он контролирует законность деятельности местного самоуправления на территории соответственно столицы или области, разрешает в порядке административного производства дела, отнесенные к его ведению законом или правительственным постановлением, по первой инстанции, а также по второй инстанции рассматривает жалобы на административные решения бургомистров, главного бургомистра, председателя областного общего собрания или начальника бюро публичной администрации в округе города с правами области, если это не отнесено к ведению центрального органа. В случае принятия органами самоуправления противоправных решений он принимает меры к их отмене, обращаясь в случае необходимости в суд,

вплоть до Конституционного суда.

На начальника областного бюро возлагается не только выполнение задач публичной администрации, определенных законом или в силу закона Правительством, но и координация деятельности прочих органов публичной администрации, функционирующих на территории области. Если деятельность таких органов распространяется на территорию нескольких областей, координацию осуществляет начальник бюро той области, где данный орган имеет свое местонахождение.

Начальник бюро созывает представительный орган, если бургомистр не сделал этого в течение 15 дней после внесенного начальником соответствующего предложения.

Литература

Арато Э. Выборы, коалиции и конституционализм//КПВО, 1994, № 3—4 (8—9).
Венгерская Народная Республика. Конституция и законодательные акты. М.: Прогресс, 1982.
Конституции государств Восточной Европы. Учебное и справочное пособие. М.: ИнфраМ — Норма, 1996.
Новые конституции стран Восточной Европы и Азии (1989 — 1992). М.: Юрид. колледж МГУ, 1996.
Пройсс У. Модели конституционного развития и перемены в Восточной Европе//Полис, 1996, № 4.
Сборник избирательных законов стран Центральной И Восточной Европы. Киев: IFES, 1995.
Чизмадиа А., Ковач К., Асталош Л. История венгерского государства и права. М.: ЮЛ, 1986.
Шайо А. Как верховенство права погубило реформу социальной защиты в Венгрии// КПВО, 1996, № 2 (15).

Контрольные вопросы и задания

1. В чем принципиальные особенности конституционного развития Венгрии?
2. Прочтите действующую Конституцию Венгерской Республики и подумайте, какие особенности ее содержания и формы обратили на себя Ваше внимание и почему.
3 Каковы принципы приобретения венгерского гражданства по рождению?
4. Как называется институт, предусмотренный § 55 венгерской Конституции?
5. Почему разделы о правах и обязанностях граждан и об основных принципах выборов помещены почти в самом конце Конституции?
6. Как урегулированы в Конституции основы конституционного строя?
7. Сколько государственных органов имеют конституционный статус?
8. Какие виды квалифицированного большинства предусмотрены Конституцией для принятия решений Государственным собранием?
9. Какова форма правления в Венгрии? Чем Вы можете доказать Ваше суждение по этому вопросу?
10. Сравните статус Президентов Венгрии, Польши и Болгарии.
11. В чем отличие судебной системы Венгрии от судебной системы любой другой из изученных Вами стран?
12. Какая из описанных в Общей части учебника моделей организации местной публичной власти (п. 2 § 3 гл. XI) применена в Венгрии?

ГЛАВА IX. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА БОЛГАРИИ

§ 1. Конституция Болгарии

1. Конституционное развитие

Конституционная история Болгарии началась во второй половине XIX в. после окончания русско-турецкой войны и освобождения этой страны от османского ига. Конституций в современном понимании этого слова в истории Болгарии было четыре: 1879, 1947, 1971 и 1991 гг.

Первая из них получила название Тырновской (по месту заседаний Великого народного собрания — древней столице Болгарии). Проект Конституции был разработан комиссией под руководством русского юриста С.И. Лукьянова по поручению императорского комиссара в Болгарии генерал-лейтенанта князя А.М. Дондукова-Корсакова. В записке о болгарской Конституции А.М. Дондуков-Корсаков писал, что, приступая к созданию проекта, руководствовался следующими принципами: «Власть болгарского князя должна быть обставлена широкими полномочиями, народное представительство должно выражаться в форме, наиболее напоминающей совещание лучших людей страны для оказания содействия правительству знаниями и опытом, чем в форме камеры в европейском смысле, как охранительницы угрожаемых народных интересов»*. Однако обстоятельства сложились

так, что в Великом народном собрании, обсуждавшем проект Конституции, возобладали демократически настроенные депутаты. Они доработали проект, обогатив его рядом важных положений, например нормой о свободе печати.

* Цит. по: *Козьменко И.В.* Петербургский проект Тырновской конституции 1879 г. // Исторический архив, т. IV. М.-Л., 1949, с. 190 — 191.

В результате Тырновская конституция стала одним из самых прогрессивных европейских актов своего времени: она устанавливала в Болгарии конституционную монархию, содержала обширный перечень прав и свобод граждан, гарантии правового статуса индивида. Исторический парадокс состоит в том, что инициировала болгарский конституционализм Россия, которая была самодержавным государством и не имела собственной конституции.

После Второй мировой войны в Болгарии возникло так называемое государство народной демократии. Монархия была заменена республикой. Конституция 1947 г., составленная при участии советских специалистов, была призвана создать правовую основу для социалистических преобразований. Она состояла из. 11 глав (101 статьи), причем статьи, содержащие характеристику государства, общественно-экономического устройства и системы государственных органов, предшествовали статьям об основных правах и обязанностях граждан. Образцом для нее служила сталинская Конституция СССР 1936 г., однако разные этапы социалистического строительства этих стран предопределили ряд текстуальных и содержательных различий. Государство стало именоваться Народной Республикой Болгарией.

Конституция установила, что средства производства принадлежат государству, кооперативным объединениям или частным физическим или юридическим лицам (ст. 6). Тем самым были заложены основы для дальнейшего установления приоритетов в данной сфере отношений; на это же была направлена норма об объектах исключительной государственной собственности и планировании народного хозяйства. Однако частную собственность и частный принцип в хозяйстве Конституция признавала в ст. 10. В этой же статье содержался антимонопольный принцип и установлена возможность принудительного ограничения или отчуждения собственности в государственную или общественную пользу при справедливом возмещении, а также возможность национализации.

«Носителем государственной власти во всей ее полноте» объявлялось Народное собрание, однако определение его компетенции носило (в соответствии с советским подходом того периода) остаточный характер. Из системы органов государства исчезло Великое народное собрание и появился новый орган, типичный для советской модели организации власти — Президиум Народного собрания, наделенный наряду с традиционными полномочиями главы государства правом толкования законов, конституционного контроля и реализации ряда полномочий Народного собрания в период между его сессиями. Статья 4 Конституции устанавливала ответственность народных представителей (депутатов) перед избирателями и право отзыва народных представителей.

Перечень прав и обязанностей граждан открывался правом на труд, отдых, социальное обеспечение, затем следовали нормы о защите брака и семьи, молодежи, свободе совести и праве на образование, свободе и неприкосновенности личности, жилища, тайне переписки; завершалась глава рядом политических прав. Праву на труд соответствовала обязанность трудиться, причем указывалось, что особый закон регулирует трудовую повинность граждан. Кроме традиционных обязанностей (воинской обязанности, обязанности уплаты налогов и соблюдения законов), Конституция содержала обязанность граждан «охранять всенародное достояние и всей своей деятельностью помогать укреплению экономической, культурной и оборонной мощи Родины и обеспечению благоденствия народа», в целом она обладала многими чертами конституции социалистического типа, однако сам термин «социалистический» в ней не использовался.

После того, как руководство правившей в стране Болгарской коммунистической партии (БКП) пришло к выводу, что Болгария завершила строительство основ социализма и перешла к построению развитого социалистического общества, была разработана и принята новая Конституция. В преамбуле Конституции Болгарии 1971 г. говорилось о решимости болгарского народа «построить под руководством БКП и во исполнение ее программы развитое социалистическое общество». Эта Конституция закрепила руководящую роль БКП, принципы социалистической законности и социалистического демократизма, социалистическую экономическую и политическую систему; указывалось также, что государство содействует перерастанию социалистического общества в коммунистическое (ст. 4).

Правовой статус граждан, перенесенный в Конституции на третье место, был урегулирован подробнее, чем в предыдущей Конституции, благодаря включению ряда новых прав и расширению системы провозглашенных материальных гарантий. Нормы о правовом статусе граждан не являлись непосредственно действующим правом, в судебном порядке защищались только те основные права, которые были урегулированы текущим законодательством.

Изменилась и система государственных органов. Одну из главных ролей в ней стал играть учрежденный вместо Президиума Народного собрания Государственный совет — высший коллегиальный постоянно действующий орган государственной власти, фактически осуществлявший большую часть полномочий Народного собрания на основании в основном негласных директив и указаний политбюро ЦК БРП, генеральный секретарь которого «избирался» главой Государственного совета.

Действующее в настоящее время в Болгарии конституционное право является продуктом перестроечных процессов начала 90-х гг. Отказ 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 становлению конституционного права.

В мае 1989 г. были внесены изменения в действовавшее ранее законодательство о гражданстве, паспортах и ряд других нормативных актов, что привело к существенной демократизации правового Статуса болгарских граждан. Закон об изменении Конституции от 15 января 1990 г. исключил положения о руководящей роли БКП из действовавшей в то время Конституции 1971 г. Принятый 29 января 1990 г. Закон о собраниях, шествиях и манифестациях ввел уведомительный порядок проведения 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. А на следующий день Народное собрание приняло Закон о разрешении коллективных трудовых споров, который создал правовую основу для проведения забастовок.

Закон об изменении и дополнении Конституции от 3 апреля 1990 г. содержал 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 тот же день Законе о политических партиях), одинакового правового статуса всех форм собственности.

Важным этапом преобразования конституционного права Болгарии стала новая Конституция 1991 г. На основе её положений были разработаны и приняты законы о различных государственных органах и другие важнейшие акты. Из названия республики исключено слово «Народная».

2. Характеристика действующей Конституции

Действующая ныне Конституция Болгарии была принята VII Великим народным собранием 12 июля 1991 г. Она представляет собой сравнительно небольшой по объему документ, состоящий из преамбулы, десяти глав (169 статей), а также переходных и заключительных положений, имеющих отдельную нумерацию (девять параграфов).

В преамбуле Конституции провозглашается верность общечеловеческим ценностям: свободе, миру, гуманизму, равенству, справедливости и терпимости; в верховный принцип возводятся права человека, его достоинство и безопасность, заявляется о решимости создать демократическое, правовое и социальное государство и сохранить единство Болгарии.

Первая глава «Основные начала», состоящая из 24 статей, содержит характеристику государства, формулирует основополагающие принципы функционирования политической и экономической системы, 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»*.

* Държавен вестник, 1992, бр. 35. «Дыржавен вестник» («Государственный вестник») — официальное издание для опубликования законов и иных важнейших правовых актов, включая решения судов. Согласно ч. 2 ст. 1 Закона о «Дыржавен

вестник» 1995 г., он издается Народным собранием. Главный редактор назначается и освобождается от должности председателем Народного собрания, который утверждает формат, объем, годовой тираж и графическое оформление данного издания, а также решает вопрос о приложениях к нему, определяет количество экземпляров каждого порядкового номера или целых подшивок, которые следует сохранять в редакции, количество бесплатных экземпляров и порядок их распространения. Издание имеет официальный (для текстов правовых актов) и неофициальный (для объявлений и иной информации) отделы. Распространяется по подписке и путем розничной продажи.

Вторая глава «Основные права и обязанности граждан» (36 статей) фактически охватывает правовой статус как граждан, так и иностранцев.

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 текстуальный «отрыв» от других органов государства не случаен: тем самым законодатель, по итальянскому примеру, подчеркнул, что Конституционный суд стоит вне трех ветвей власти.

Девятая глава регулирует вопросы изменения и дополнения действующей Конституции, а также принятия новой Конституции.

Десятая глава «Герб, печать, флаг, гимн, столица» посвящена главным образом 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 человека, народный суверенитет, представительное правление 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 VII Великого народного собрания стала не современная, а древняя столица Болгарии — город Велико Тырново, в память о месте принятия первой болгарской Конституции 1879 г.

Кмет города Велико Тырново Иван Димитров, выражая признательность народным представителям за открытие Великого народного собрания в его городе, сказал: «Решением открыть Великое Народное Собрание в Велико Тырново вы с самого начала показали самое главное — уважение к парламентским традициям»*.

* См.: *Тодоров Н.* VII Велико Народно Събрание. Зад. кадър. София: Христе Ботев, 1993. с. 27.

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 новая болгарская Конституция опирается главным образом на послевоенный конституционный опыт и поэтому является весьма «социализированным» актом: в ней провозглашаются не только право на труд (при запрете принудительного труда), на социальное обеспечение в случае безработицы и по нетрудоспособности, но и 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, такую норму.

В-третьих, текст Конституции отражает стремление законодателя создать конституционный механизм, *препятствующий возрождению социалистических общественных отношений.* Нормы, запрещающие объявлять или утверждать какую-либо партию или идеологию в качестве государственной (ст. 11), запрещающие насильственную ассимиляцию (ст. 29), объявляющие основные

права граждан неотменимыми (ст. 57) и др., придают данному акту ярко выраженный постсоциалистический характер.

Нельзя не отметить еще одну черту этой Конституции — *невысокую юридическую технику.* Качество формулировок целого ряда статей и даже глав (например, главы второй) вызывает недоумение исследователей при анализе и порождает сложности для Конституционного суда при толковании. Трудно сказать, что сыграло здесь главную роль — новизна материи или спешка при подготовке Конституции, но многие логические несуразицы (вроде п. 3 ст. 77 — председатель Народного собрания «открывает заседания Народного собрания, руководит ими, закрывает их и обеспечивает порядок при их проведении») и несостыковки текста в разных главах бросаются в глаза даже при самом поверхностном изучении.

Согласно ч. 1 и 2 ст. 5, Конституция является *верховным законом,* другие законы не могут ей противоречить, а предписания ее имеют *непосредственное действие.*

В Конституции (глава девятая, охватывающая ст. 153 — 163) установлен своеобразный порядок ее изменения и замены.

Народное собрание (парламент) может изменить и дополнить любые предписания Конституции, кроме подпадающих под правомочия Великого народного собрания, о котором речь пойдет ниже.

Право инициативы *изменения и дополнения Конституции* принадлежит 1/4 от числа народных представителей (депутатов) и Президенту. Поступившее предложение рассматривается Народным собранием не ранее, чем через месяц, и не позднее, чем через три месяца. Закон об изменении или дополнений Конституции принимается Народным собранием большинством 3/4 всех народных представителей тремя голосованиями в различные дни. Если предложение получило менее 3/4, но не менее 2/3 голосов всех народных представителей, оно ставится на новое рассмотрение в срок от двух до пяти месяцев и принимается, если за него проголосовали не менее 2/3 всех народных представителей. В семидневный срок после принятия закон об изменении или дополнении Конституции подписывается и обнародуется председателем Народного собрания в «Дыржавен вестник».

Однако для наиболее существенных конституционных реформ должен быть созван специальный орган учредительной власти — Великое народное собрание, которое состоит из 400 народных представителей, избранных в общем порядке. В его компетенцию входят:

принятие новой Конституции;

решение вопроса об изменении территории республики и ратификация международных договоров, предусматривающих такие изменения;

решение вопросов об изменениях в форме государственного устройства и государственного управления;

решение вопросов об изменении ч. 2 и 4 ст. 5 и ч. 1 и 3 ст. 57 Конституции (о непосредственном действии Конституции, о примате международных договоров перед внутренним законодательством, о неотменимости основных прав граждан, об ограничениях прав граждан в условиях войны или чрезвычайного положения);

решение вопросов об изменении и дополнении главы девятой Конституции.

Право инициативы по вышеперечисленным вопросам имеют не менее 1/2 числа народных представителей и Президент. Проект новой Конституции или изменения действующей, а также проект территориальных изменений рассматриваются Народным собранием в срок от двух до пяти месяцев после внесения. Народное собрание решает о проведении выборов в Великое народное собрание большинством 2/3 от общего числа народных представителей. После этого в трехмесячный срок Президент назначает выборы в Великое народное собрание, с проведением которых полномочия Народного собрания прекращаются.

Великое народное собрание не может выходить за рамки тех вопросов, для решения которых созвано. По внесенным проектам оно принимает решение большинством 2/3 всех народных представителей тремя голосованиями в различные дни. В неотложных случаях Великое народное собрание выполняет функции также Народного собрания. Акты Великого народного собрания подписываются и обнародуются его председателем в семидневный срок после их принятия.

Полномочия Великого народного собрания прекращаются, как только оно примет окончательные решения по вопросам, для которых оно избрано. В этом случае Президент назначает выборы в Народное собрание в установленном законом порядке.

§ 2. Конституционные основы правового статуса человека и гражданина

1. Общая характеристика конституционных прав, свобод и обязанностей

В отличие от многих постсоциалистических конституций Конституция Болгарии не использует терминологию Декларации прав человека и гражданина. Глава вторая Конституции называется по социалистической традиции «Основные права и обязанности граждан», хотя она охватывает и правовой статус иностранцев, которому посвящены ч. 2 ст. 26 и ст. 27, а также институт гражданства. Ряд важнейших положений, относящихся к правовому статусу человека и гражданина, включен в первую главу «Основные начала». В частности, в ч. 2 ст. 4 установлено, что Республика Болгария гарантирует жизнь, достоинство и права личности и создает условия для свободного развития человека и гражданского общества. Глава вторая начинается с положений о гражданстве и режиме иностранцев, после чего следуют нормы о гражданских (личных), политических и социальных правах и свободах, а затем, опять же по социалистической традиции, определяются основные обязанности.

«Все люди рождаются свободными и равными в достоинстве и правах», — гласит ч. 1 ст. 6 Конституции; ч. 2 этой же статьи устанавливает *равенство граждан* перед законом. «Не допускаются никакие ограничения прав или привилегии, основанные на расе, национальности, этнической принадлежности, поле, происхождении, религии, образовании, убеждениях, политической принадлежности, личном и общественном положении или имущественном состоянии». Как видно из приведенной цитаты, ставшая традиционной конституционная норма сформулирована с учетом условий посттоталитарного общества и в этом смысле дополняет ч. 3 ст. 1 и ч. 1 и 2 ст. 11, устанавливающие гарантии политического плюрализма в Болгарии.

В ч. 1 ст. 57 Конституции основные права граждан объявляются «неотменимыми». К положениям об основных правах в полной мере относится и норма ч. 2 ст. 5, согласно которой предписания Конституции действуют непосредственно. *Перечень конституционных прав и свобод в целом традиционен, соответствует международным актам и весьма обширен.*

Хотя, как указывалось, термин «права человека» в Конституции не употребляется, большая часть прав и свобод адресована всем лицам, находящимся на территории Болгарии, на что указывают формулировки статей, и поэтому может быть отнесена к *правам человека.* В ч. 2 ст. 26 указывается, что пребывающие в Болгарии иностранцы имеют все права и обязанности, предусмотренные Конституцией, за исключением тех, для которых Конституция и законы требуют болгарского гражданства. Если сопоставить эту норму, например, со ст. 42 об избирательных правах, которые признаются за гражданами, то несложно сделать вывод, что использование термина «граждане» позволяет отнести то или иное право к группе *прав граждан.*

Таким образом, к правам человека в Конституции отнесены право на жизнь, личную свободу, неприкосновенность жилища, свобода и тайна переписки, свобода выбора места жительства, свобода совести, свобода мысли, право на поиск, получение и распространение информации, право на образование, пользование общенациональными и общечеловеческими культурными ценностями, развитие своей культуры в соответствии с этнической принадлежностью, свобода художественного, научного и технического творчества, изобретательские, авторские и родственные им права. К правам, осуществление которых требует болгарского гражданства, относятся: неприкосновенность личной жизни, право возвращаться в страну, право на изучение болгарского языка, на получение информации от государственных органов и учреждений, избирательные права, свобода собраний и манифестаций, свобода объединений, право на жалобы, предложения и петиции к государственным органам, право на труд, свободный выбор профессии и места работы, на социальное страхование, на охрану здоровья, на здоровую окружающую среду, на защиту, если нарушены или затронуты законные интересы лица, а также право являться в государственные учреждения с защитником.

Очевидно, что многие из этих прав не вполне удачно отнесены к правам гражданина. Например, почему только граждане имеют право на здоровую и безопасную окружающую среду в соответствии с установленными стандартами и нормативами (ст. 56)? А как же обстоят в этом плане дела с находящимися на территории Болгарии иностранцами? Еще более странно сформулирована ч. 1 ст. 32, в первом предложении которой неприкосновенной объявляется личная жизнь именно граждан, а во втором предложении говорится о праве каждого на защиту от незаконного вмешательства в его личную и семейную жизнь. Видимо, законодатель хотел подчеркнуть стремление защитить в первую очередь граждан, которые особенно страдали от вмешательства в личную жизнь в прошлом, но сделано это явно

неудачно и свидетельствует о недостаточно высоком качестве данного конституционного текста.

Заслуживает вместе с тем внимания положение ч. 2 ст. 57 Конституции, согласно которому *запрещается злоупотребление правами,* равно как и их использование в ущерб правам или законным интересам других лиц.

Возможность *ограничения прав и свобод* урегулирована в Конституции четырьмя разными способами.

Во-первых, указывается, в каком объеме и по каким основаниям, а подчас и в каком порядке ограничивается то или иное право или свобода. Например, ч. 1 ст. 41 предусматривает право на поиск, получение и распространение информации. Одновременно указывается, что «осуществление этого права не может быть направлено против прав и доброго имени других граждан, а также против национальной безопасности, общественного порядка, народного здравия и морали». Согласно ч. 2 ст. 34, исключения из принципа свободы и тайны корреспонденции и других сообщений допускаются только с разрешения судебной власти когда это необходимо для предупреждения или раскрытия тяжких преступлений. Аналогичным образом урегулированы ограничения в ч. 2 ст. 33 (неприкосновенность жилища), ч. 2 ст. 37 (свобода совести), ч. 2 ст. 39 (право выражать мнение), ч. 2 ст. 40 (свобода печати), ч. 2 ст. 41 (право на получение информации от государственных органов или учреждений), ч. 2 ст. 44 (право на объединение).

Во-вторых, возможно ограничение права законом, но по определенным Конституцией основаниям. Такая норма содержится в ч. 1 ст. 35, которая устанавливает право свободно избирать место жительства, передвигаться по территории страны и покидать ее и вместе с тем содержит следующее ограничение: «Это право может ограничиваться только законом для защиты национальной безопасности, народного здравия, прав и свобод других граждан». Таким образом, устанавливается, что закон может ввести ограничения только по этим трем основаниям, но не по иным.

В-третьих, нормы об ограничении права содержат только отсылку к закону без каких-либо уточнений: ч. 2 и 3 ст. 30 (личная неприкосновенность), ч. 2 ст. 32 (неприкосновенность личной жизни), ч. 1 ст. 33 (неприкосновенность жилища), ч. 4 ст. 52 (запрещение принудительного лечения). Это означает, что для законодателя пределами для определения случаев и порядка ограничений конституционных прав и свобод служат нормы международных договоров и конвенций, к которым присоединилась Болгария.

В-четвертых, в норме Конституции может не содержаться упоминания об ограничениях права, но их потенциальная возможность заключается в том, что данное право в Конституции только названо, а его регулирование, т. е. определение реального объема и, следовательно, возможных ограничений отнесено к текущему законодательству. Например, в соответствии со ст. 50, устанавливающей право рабочих и служащих на стачку, «это право осуществляется при условиях и в порядке, определенных законом». Аналогичные нормы содержатся в ч. 2 ст. 51 (право на социальное обеспечение), ч. 1 и 2 ст. 52 (право на охрану здоровья), ч. 1 ст. 54 (право пользования культурными ценностями). Здесь также установление ограничений возможно в рамках, определенных международными актами, к которым присоединилась Болгария.

Именно в таком смысле истолковывает положения Конституции об ограничениях прав и свобод Конституционный суд Болгарии.

2. Болгарское гражданство и режим иностранцев

Согласно ч. 1 ст. 25 Конституции, болгарским гражданином является каждый, у кого хотя бы один родитель считается болгарским гражданином или кто родился на территории республики, если не приобрел другого гражданства по *происхождению.* Болгарское гражданство может быть приобретено и по *натурализации.* Согласно Закону о болгарском гражданстве 1968 г. (с последующими изменениями), для этого необходимо проживание на территории Болгарии не менее пяти лет до подачи заявления. В особых случаях и за особые заслуги перед Болгарией, а также для лиц болгарской национальности, лиц, состоящих в браке с болгарскими гражданами, и некоторых других категорий лиц натурализация допускается и без соблюдения данного условия.

В упомянутой статье Конституции устанавливаются и такие аспекты болгарского гражданства, как: запрет лишения гражданства граждан по рождению (натурализованные лица могут быть лишены гражданства, если совершили тяжкое преступление против Болгарии, которым нанесен вред безопасности и интересам страны, а также денатурализованы в течение пяти лет с момента

натурализации, если сообщили неверные данные ими факты, которые послужили основанием для приобретения болгарского гражданства), запрет изгнания гражданина из страны и выдачи другому государству, облегченный порядок приобретения болгарского гражданства лицами болгарского происхождения. Болгарские граждане, находящиеся за границей, пользуются покровительством республики. Согласно ч. 1 ст. 26, где бы они ни находились, им принадлежат все указанные в Конституции права и обязанности.

Выше уже упоминалось положение ч. 2 ст. 26, предоставляющее иностранцам *национальный режим,* за исключениями, установленными Конституцией и законами. В ч. 1 ст. 27 законно пребывающим в стране иностранцам гарантируется, что они не будут изгнаны или выданы против своей воли другому государству, кроме как при условиях и в порядке, установленных законом.

Республика предоставляет *убежище* иностранцам, преследуемым за свои убеждения или деятельность в защиту международно признанных прав и свобод, при условиях и в порядке, урегулированных законом.

3. Гражданские (личные) права, свободы и обязанности

Перечень прав и свобод в Конституции начинается с *права на жизнь,* причем «посягательство на человеческую жизнь карается как тягчайшее преступление» (ст. 28). Конституция не содержит запрета смертной казни. В ходе обсуждения проекта Конституции болгарские исследователи обращали внимание общественности на то, что отношение к этому запрету за рубежом неоднозначно.

Среди других личных прав зафиксированы *право на личную свободу и неприкосновенность* (ст. 30), *запрещение мучений жестокого, бесчеловечного или унижающего обращения, а также насильственной ассимиляции* (ч. 1 ст. 29).

Последний запрет заслуживает особого внимания: он отражает специфику страны и продиктован событиями недавнего прошлого. «Решение» национального вопроса в Болгарии во время правления Тодора Живкова — коммунистического лидера, находившегося у власти в стране 40 лет, было весьма своеобразным: проводилась политика ограничения прав и ущемления национального достоинства тысяч мусульман. Ее апогеем стала проведенная в 1984 г. на основании решения пленума центрального комитета БКП насильственная смена имен болгарских граждан турецкого происхождения. В Декларации Народного собрания 1990 г. отмечалось, что «были нарушены права человека и жизненно важные духовные и материальные интересы. Увеличилась пропасть между различными этническими группами болгарских граждан». Эта политика стала причиной массовых переселений граждан в Турцию летом 1989 г., когда выехало около 300 тыс. человек; в результате государство потеряло около 170 тыс. работников, главным образом в животноводстве и традиционной экспортной отрасли — табаководстве, а в целом эта политика затронула около 900 тыс. человек (около 10% населения Болгарии). После отстранения Т. Живкова от власти был принят ряд мер, в том числе законодательного характера, для исправления ситуации (например, был принят Закон об именах 1990 г.). Конституционная норма о запрете ассимиляции является одной из таких мер.

К личным правам, провозглашенным на конституционном уровне, относятся также *запрещение проведения медицинских, научных или иных опытов на людях без их добровольного письменного согласия* (ч. 2 ст. 29), *неприкосновенность личной жизни граждан и жилища* (ст. 32 и 33), *свобоба и тайна корреспонденции и других сообщений* (ст. 34), *свобойа выбора места жительства и передвижения, включая право каждого гражданина возвращаться в страну* (ст. 35), *право на изучение болгарского языка и пользование им (это одновременно и обязанность) и право граждан, для которых болгарский язык неродной, изучать свой язык и пользоваться им наряду с обязательным изучением болгарского языка* (ст. 36).

Гарантируя *свободу совести, свободу мысли и свободу выбора вероисповедания и мировоззрения, религиозного или атеистического,* ст. 37 Конституции запрещает использовать свободу совести и вероисповедания против национальной безопасности, общественного порядка, народного здравия и морали или против прав и свобод других граждан. В то же время, согласно ст. 38, никто не может преследоваться или ограничиваться в правах из-за своих убеждений, равно как не может быть обязан или принужден сообщать сведения о своих или чужих убеждениях.

Граждане *обязаны уважать права и законные интересы других,* а религиозные и иные убеждения не служат основанием для отказа выполнять установленные в Конституции и законах обязанности (ст. 58).

4. Политические права, свободы и обязанности

Сюда относятся прежде всего гарантированные Конституцией *права граждан на участие в выборах и референдумах* (ст. 42), *на проведение мирных собраний и манифестаций,* для которых в случае проведения не в публичных местах не требуется разрешения (ст. 43), *свободно объединяться* (ч. 1 ст. 44) и *подавать жалобы, предложения и петиции в государственные органы* (ст. 45).

К этой же группе прав и свобод можно отнести *право каждого выражать и распространять свои мнения устно, письменно, посредством звука, изображения или иным образом.* Нельзя, однако, использовать это право в ущерб правам и доброму имени других, для призывов к насильственному изменению конституционного строя, к совершению преступлений, к разжиганию вражды или к насилию над личностью (ст. 39). Согласно ч. 1 ст. 40 Конституции, *печать и другие средства массовой информации свободны, и не подлежат цензуре.*

В ст. 41 провозглашается *право каждого искать, получать и распространять информацию,* однако не в ущерб правам и доброму имени других граждан, национальной безопасности, общественному порядку, народному здравию и морали. За гражданами признается право на информацию от государственного органа или учреждения, если эта информация представляет для них законный интерес, не составляет государственной или иной охраняемой законом тайны и не затрагивает чужих прав.

Конституция обязывает граждан *соблюдать и исполнять Конституцию и законы* (ч. 1 ст. 58). Согласно ст. 59, защита отечества является долгом и честью для каждого болгарского гражданина, тогда как измена и предательство по отношению к отечеству суть тягчайшие преступления и наказываются по всей строгости закона. Здесь же предусмотрены воинская обязанность исполнение которой Законом об обороне и Вооруженных силах Республики Болгарии 1995 г. понимается как «деятельность по исполнению военной службы в мирное и военное время, служба запаса и обязанность военного учета», и возможность ее замены альтернативной службой.

5. Экономические, социальные и культурные права, свободы и обязанности

Они отражены в Конституции довольно подробно. Как и ранее, в ней содержатся права 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. Эти положения имеют шанс стать весьма действенными, правда, при наличии ряда условий, а именно: если население будет склонно к решению различных вопросов через судебные органы. Господствующим должно стать индивидуалистическое мировоззрение, а не коллективистское, в обществе необходимо создать атмосферу доверия к органам суда, нужна определенная правовая культура в решении такого рода дел, которая выражается, в частности, в истолковании дел в пользу граждан при наличии двусмысленных формулировок закона и т. д. Для всего этого потребуется длительное время.

Провозглашение права на труд в ст. 48 Конституции сопровождается *запрещением принудительного труда.* Принудительный труд являлся одним из атрибутов тоталитарного строя (принудительное участие граждан в субботниках, воскресниках и других мероприятиях, как спорадических — по сучаю различного рода юбилеев и годовщин, съездов правящих коммунистических партий, так и сезонных — во время уборочных кампаний и др., не говоря уже о труде заключенных, в том числе политических, который был важным фактором тоталитарной экономики). Вполне понятно, что постсоциалистическая Конституция не могла обойти этот вопрос молчанием, но нельзя сказать, что он в ней подробно урегулирован.

Часть 3 ст. 48 Конституции гласит: «Каждый гражданин свободно выбирает свою профессию и место работы», а ч. 4 этой же статьи устанавливает, что никого нельзя заставлять трудиться принудительно. Формулировка нормы о запрете принудительного труда предельно лаконична. Остается неясным вопрос о труде военнослужащих действительной службы и труде заключенных. Что же касается возможности ограничения свободы труда во время стихийных бедствий, то в соответствии со ст. 61 граждане обязаны оказывать содействие государству и обществу в случае природных и других бедствий при условиях и в порядке, определенных законом.

Рабочим и служащим Конституция (ч. 5 ст. 48) гарантирует право на *здоровье и безопасные условия*

труда, на минимальное трудовое вознаграждение и на оплату, соответствующую исполненной работе, а также на отдых и отпуск при условиях и в порядке, определенных законом.

В ст. 50 закреплено право *рабочих и служащих на стачку* для защиты своих коллективных экономических и социальных интересов. В болгарских конституциях социалистического периода это право не встречалось, поскольку социалистическое общество мыслилось как бесконфликтное «по своей природе» и разрешающее все конфликты самим фактом своего существования (иначе говоря, бюрократическим путем). Рабочим и служащим гарантируется право *объединяться в профессиональные организации и союзы,* для защиты своих интересов в области труда и социального обеспечения, а с другой стороны, та же. ст. 49 Конституции гарантирует право работобатпелей *объединяться* для защиты своих хозяйственных интересов.

Согласно ст. 51 Конституции, граждане имеют право на *социальное страхование и социальную помощь, а* лица, временно оставшиеся без работы, получают при условиях и в порядке, установленных законом, социальное обеспечение. Престарелые, не имеющие близких и возможности содержать себя, а также лица с физическими и психическими недостатками находятся под особым покровительством государства и общества.

Главный вопрос в данной сфере связан с *правом собственности.* Он урегулирован в главе первой Конституции, где ст. 17 устанавливает, что право собственности и ее наследования гарантируется и защищается законом и что частная собственность неприкосновенна (ч. 1 и 3).

Социальные права, зафиксированные в Конституции, включают также *право граждан на страхование здоровья,* гарантирующее доступную медицинскую помощь, и *на бесплатное пользование медицинским обслуживанием* при условиях и в порядке определенных законом, а также *запрещение принудительного лечения и принудительных санитарных мер,* кроме предусмотренных законом случаев (ч. 1 и 4 ст. 52); *право на здоровую и благоприятную окружающую среду* в соответствии с установленными стандартами и нормативами, сочетающееся с *обязанностью эту среду беречь* (ст. 55).

В социальной области следует отметить и такие установленные Конституцией принципы, как *равенство прав и обязанностей супругов в браке и семье* (ч. 2 ст. 46), *право и обязанность родителей осуществлять уход за детьми и их воспитание до совершеннолетия,* особое государственное покровительство женщине-матери (оплачиваемый отпуск до и после родов, бесплатная акушерская помощь, облегчение труда и другая социальная помощь), равноправие детей, рожденных в браке и вне его, особое покровительство государства и общества детям, оставшимся без заботы своих близких, исключительно законодательное установление условий и порядка ограничения или лишения родительских прав (ст. 47).

Социально-культурные права представлены в Конституции *правом на образование* (ст. 53). Школьное обучение до 16-летнего возраста обязательно, основное и среднее образование в государственных и общинных школах, а также при определенных законом условиях в государственных вузах бесплатное; за гражданами и организациями признается право *создавать учебные заведения,* обучение в которых должно соответствовать государственным требованиям. В ст. 54 гарантируются: *право на пользование национальными и общечеловеческими культурными ценностями; на развитие своей культуры в соответствии с этнической принадлежностью; свобода художественного, научного и технического творчества; изобретательские, авторские и родственные им права.*

С рассматриваемой сферой общественных отношений наиболее тесно связана наряду с упомянутыми выше конституционными обязанностями *обязанность граждан платить налоги и сборы сообразно их доходам и имуществу,* при том что налоговые льготы и обременения могут устанавливаться только законом (ст. 60).

6. Конституционные гарантии прав и свобод

Как одну из таких гарантий можно рассматривать нормы Конституции, которые предусматривают *исключительно законодательное регулирование* общественных отношений, связанных с реализацией конституционных прав, свобод и обязанностей.

Кроме того, *ряд конституционных прав и свобод носит выраженный гарантийный характер в отношении других* основополагающих прав и свобод, прежде всего жизни и свободы человека. Так, согласно ч. 3 ст. 5, никто не может быть осужден за действие или бездействие, которое к моменту его совершения закон не объявлял преступлением. На тот случай, если обстоятельства требуют определенного ограничения личной свободы (например, при обоснованном подозрении в совершении

преступления), Конституция предусматривает серьезные гарантии от произвола.

Компетентные государственные органы могут задержать гражданина только в прямо указанных в законе неотложных случаях, причем обязаны незамедлительно уведомить об этом органы судебной власти, которые в течение 24 часов должны высказаться о законосообразности задержания. С момента задержания или привлечения в качестве обвиняемого лицо имеет право на адвокатскую защиту и на встречу наедине с защитником, причем тайна их сообщений неприкосновенна (ч. 3 — 5 ст. 30 Конституции).

Лицо, обвиняемое в совершении преступления, должно быть предано судебной власти в срок, определенный законом. Никого нельзя принуждать к признанию себя виновным и осуждать на основе только собственного признания. Обвиняемый считается невиновным до установления противного вступившим в силу приговором. Не допускаются ограничения прав обвиняемого сверх пределов необходимости для осуществления правосудия. Лицам, лишенным свободы, должны создаваться условия для осуществления основных прав, которые не ограничены действием приговора. Наказание лишением свободы исполняется только в местах, определенных законом. Уголовное преследование и исполнение наказаний за преступления против мира и человечества не погашаются давностью. Эти положения, содержащиеся в ст. 31 Конституции, равно как и ряд изложенных выше положений, составляют конституционную основу болгарского уголовного, уголовно-процессуального и уголовно-исполнительного законодательства.

Согласно ст. 56 Конституции, каждый гражданин имеет право на *защиту* в случаях, когда нарушены или подвергаются угрозе его права или законные интересы. Он может являться в государственные учреждения с защитником.

Особая гарантия прав и свобод содержится в ч. 3 ст. 57 Конституции. Там сказано, что в случае объявления войны военного или другого чрезвычайного положения законом может быть временно ограничено осуществление отдельных прав граждан. Однако не могут быть ограничены такие права, как право на жизнь, запрещение мучений, жестокого, бесчеловечного или унижающего обращения, насильственной ассимиляции, проведения медицинских, научных или других опытов без добровольного письменного согласия испытуемого, право обвиняемого быть преданным суду в законный срок, запрещение принуждать к признанию вины и осуждать только на основании собственного признания в совершении преступления, презумпция невиновности, неприкосновенность личной жизни, свобода совести, мысли, выбора вероисповедания и мировоззрения.

Наконец, следует указать в данной связи на ст. 7, согласно которой *государство отвечает за вред,* причиненный незаконными актами или действиями его органов и должностных лиц.

Конституция не предусмотрела такую гарантию прав и свобод, как институт омбудсмана (уполномоченного по правам человека), который в настоящее время, будучи распространен во многих странах, постепенно приобретает качество одного из стандартов демократии.

§ 3. Конституционные основы общественного строя

1. Конституционное регулирование экономических отношений

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 неправомерных посягательств частных лиц. Для конституционного регулирования рыночной экономики характерно упоминание о собственности вообще, независимо от формы, или только о частной собственности, закрепление принципа ее защиты от посягательств, представление о свободе личности как предпосылке свободного функционирования экономики.

Это не исключает достаточно жестких требований к участникам экономических отношений, но такие требования не означают коренного преобразования самой экономики, ломки ее законов. Конституции стран с рыночной экономикой не содержат директивных требований о том, как должны изменяться те или иные формы собственности или уклады, ими только смягчаются наиболее асоциальные стороны функционирования современной экономики (загрязнение окружающей среды, безработица и др.).

Термин «рыночная экономика» в конституциях стран с рыночной экономикой встречается нечасто. Постсоциалистические страны избрали рыночную экономику после длительного периода

администрирования в народном хозяйстве, и это предопределило особые требования к конституционной регламентации. Конституции Македонии (ст. 8), Хорватии (ст. 49), Сербии (ст. 55), Словакии (ст. 55) и некоторые другие зафиксировали возврат к рыночным отношениям именно на конституционном уровне. Типичной в этом смысле является ст. 34 Конституции Румынии, которая гласит: «Экономика Румынии является рыночной».

В Конституции Болгарии формально не говорится о рыночной экономике, что вызывает удивление у некоторых западноевропейских исследователей*, но весь комплекс хозяйственных отношений, отраженный в ст. 17 — 19 и во второй главе «Основные права и обязанности граждан», вполне определенно показывает, что речь идет именно о рыночной экономике.

* См.: *Schrameyer K.* Die neue bulgarische Verfassung// Osteuroparecht, 1992, Nr. 2—3, S.166.

Она немыслима без свобооы *предпринимательской деятельности,* и не случайно в ч. 1 ст. 19 Конституции говорится: «Экономика Республики Болгарии основывается на свободной хозяйственной инициативе». Эта норма содержит подход к правовому регулированию, противоположный подходу социалистического периода, когда сфера частной предпринимательской деятельности была неоправданно сужена или такое предпринимательство вообще запрещалось и даже преследовалось по уголовному закону.

В социалистический период масштабы и характер хозяйственной деятельности были связаны с формами собственности. Каждой форме собственности соответствовала определенная хозяйственная деятельность, за рамки которой нельзя было выйти иначе, как под угрозой наказания (включая уголовное). Стратификации собственности соответствовала стратификация хозяйственной деятельности. Реакцией на это явилось включение в новейшие конституции постсоциалистических стран норм о *равноправии всех участников хозяйственных отношении.* По такому же пути пошла и Болгария. В ч. 2 ст. 19 ее Конституции указано, 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».

Следует отметить, что в Конституции нет специальной нормы о возможности *приватизации,* и именно положение ч. 2 ст. 19 служит конституционной основой приватизации*.

* См.: *Таджер В.* Приватизация. Превръщане на държавна и общинска собственост в частна. София: Пеликан Алфа, 1992, с. 24.

Материальную основу и гарантию экономической свободы человека в Болгарии теперь создает частная собственность, а не абстрактная «социалистическая собственность», поэтому особое значение придается конституционному определению нового статуса собственности, который принципиально отличается от предшествующего.

В Конституции говорится о собственности вообще, независимо от того, кому она принадлежит. Мы уже упоминали ч. 1 ст. 17, согласно которой право собственности и наследования гарантируется и защищается законом. Это существенно отличает действующую Конституцию от актов социалистического периода, для которых был характерен различный правовой режим защиты собственности в зависимости от ее формы (государственной, кооперативной, личной, частной).

Отсутствует в Конституции и перечисление форм собственности в социалистическом варианте, который был сохранен Конституцией 1971 г. в редакции 1990 г. В измененной редакции Конституция впервые не устанавливала приоритета какой-либо формы собственности и не считала какой-либо уклад временным. Были изъяты из нее и упоминания о блестящих перспективах создания одноукладной экономики. Вместо ведущих к стагнации экономической жизни положений о приоритете одних форм собственности и хозяйствования над другими было записано, что экономическая система НРБ основана на всех видах собственности, на свободной хозяйственной инициативе и конкуренции и направлена на увеличение благосостояния граждан и общества (ст. 13). Принципиальным моментом нового конституционного регулирования стало равноправие всех видов собственности: устанавливалось, что все они пользуются равной защитой закона и им создаются равные возможности развития.

Однако в полной мере преодолеть разрешительный подход в конституционном регулировании форм собственности в этот период болгарскому законодателю еще не удалось, о чем свидетельствовала ст. 14, имевшая рудиментарный характер. В ней перечислялись формы собственности: государственная, общинная, кооперативная, собственность общественных организаций, других юридических лиц,

частная, личная и смешанная. Сам перечень был расширен по сравнению с предшествующей редакцией упомянутой статьи, в которой упоминались лишь государственная (общенародная) собственность, кооперативная собственность, собственность общественных организаций и личная собственность. Включение в перечень собственности других юридических лиц, частной и смешанной собственности говорило о стремлении законодателя выйти за рамки традиционных социалистических ограничений экономики, но это было «покушение с негодными средствами», так как подобный подход был порочен по своей сути: каждый раз, когда возникает новая форма собственности, необходимо решать вопрос о правомерности ее существования с конституционной точки зрения. Сосуществование личной и частной собственности в перечне также свидетельствовало о живучести представлений социалистической политической экономии и в этом, в общем уже несоциалистическом периоде, Кроме того, провозглашение в предшествующей статье возможности равноправного существования всех форм собственности делало эту статью излишней: перечень форм собственности имеет смысл только тогда, когда в государстве устанавливается особый статус отдельных видов собственности в ущерб другим.

Новая Конституция Болгарии не содержит положений такого рода. В ней говорится только о *частной и публичной собственности* (ч. 2 ст. 17), причем именно в таком порядке, т. е. частная предшествует публичной.

Интегрированный подход к собственности подчеркивает возвращение к единому, а не расчлененному в соответствии с идеологическими установками хозяйственному механизму, признание единой природы всех форм собственности. Однако это возвращение на конституционном уровне еще не имеет пока под собой реальной экономической базы рыночного хозяйства, его созданию и должен способствовать указанный подход к собственности. Поэтому использование в Конституции Болгарии, как и в конституциях других постсоциалистических стран, классических формулировок и характеристик собственности носит на данном этапе развития скорее перспективный характер.

По идее законодателя, незащищенности частного собственника в социалистическом государстве должна быть противопоставлена *повышенная защита частной собственности* в постсоциалистическое время. Поэтому в упоминавшейся ч. 3 ст. 17 и провозглашено: «Частная собственность неприкосновенна».

Большое внимание уделено в Конституции гарантиям прав собственника. Защищая и охраняя собственность, Конституция допускает возможность изъятия собственности при соблюдении ряда условий (ч. 5 ст. 17). Изъятие может производиться только:

на основании специального закона;

при условии, что государственные или общинные потребности не могут быть удовлетворены другим способом;

при наличии «предварительного и равноценного» возмещения.

Для постсоциалистических конституций характерно значительное сокращение конституционного перечня объектов собственности. Это вполне естественно. Отказ от деления на формы собственности с различным правовым статусом, возвращение к традиционному и простому делению собственности на частную и публичную делают излишним подробное закрепление объектов собственности.

Однако Конституция Болгарии (так же, как и Конституции Румынии, Словакии и Монголии) сохранила, хотя и в измененном виде, перечень объектов исключительной государственной собственности. В их число входят: богатства недр, прибрежная полоса пляжей, республиканские пути сообщения, воды, леса, парки национального значения, природные и археологические резерваты, определенные законом (ч. 1 ст. 18).

Согласно ч. 4 ст. 17, «режим объектов государственной и общинной собственности определяется законом». В 1996 г. приняты два таких закона: Закон о государственной собственности и Закон об общинной собственности. Согласно этим законам, *и государственная и общинная собственность может быть публичной и частной.*

Режим объектов публичной и частной государственной и общинной собственности различен. Имущества и вещи, являющиеся объектами публичной государственной и публичной общинной собственности, не могут отчуждаться, обременяться вещными правами, в их отношении не действуют сроки давности. Законодательством предусмотрена возможность предоставления частной государственной и частной общинной собственности для нужд руководства политических партий и профсоюзных организаций, а также сдачи ее в наем для осуществления культурной, социальной и здравоохранительной деятельности.

К имуществам и вещам, являющимся объектами частной государственной и частной общинной

собственности, применяются общие положения о собственности, если закон не предусматривает иного: они могут отчуждаться, обременяться вещными правами и т.п.

Публичной государственной собственностью являются:

объекты исключительной государственной собственности;

имущество, предоставленное органам государства для выполнения ими своих функций;

государственное имущество и вещи, объявленные в установленном законом порядке памятниками культуры мирового или национального значения;

иное имущество, предназначенное для удовлетворения общественных потребностей национального значения и переданное в общее пользование.

Объектами частной государственной собственности являются все остальные государственные имущества и вещи, в том числе недвижимость (например, жилища, гаражи, отели и т. п.). Плоды и доходы от имущества и вещей, относящихся к публичной государственной собственности, являются также частной собственностью государства.

Закон о государственной собственности устанавливает, что особое право пользования объектами публичной государственной собственности предоставляется через *концессии* на условиях и в порядке, определенных законом. В Законе о концессиях 1995 г. под концессией понимается предоставление особого права на пользование объектами публичной государственной собственности, как и дача разрешений на осуществление деятельности, на которую законами установлена государственная монополия. Решение о предоставлении концессий принимает Совет министров, затем проводятся конкурс или торги для определения концессионера и заключается договор на концессию. Концессии предоставляются на срок до 35 лет, но он может быть продлен по соглашению сторон концессионного договора и на основании решения органа, который принял решение о предоставлении концессии, однако общий срок концессии не может быть больше 50 лет.

Концессии могут быть предоставлены на такие объекты, как подземные богатства, биологические, минеральные и энергетические ресурсы континентального шельфа и исключительных экономических зон, радиочастотный спектр и позиции геостационарных орбит, воды национального значения и др. Государство может давать также разрешения на деятельность, составляющую монополию государства (например, телекоммуникационные услуги, железнодорожные перевозки, использование ядерной энергии и др.). Не могут быть предоставлены концессии при наличии угрозы национальной безопасности и обороне страны, окружающей среде, охраняемым законом территориям и объектам, а также общественному порядку.

Объектами публичной общинной собственности являются:

имущество, предназначенное для осуществления функций местного самоуправления и местной администрации;

имущество, предназначенное для продолжительного удовлетворения общественных потребностей общего значения;

недвижимое и движимое имущество, являющееся общественной собственностью и объявленное в установленном порядке памятниками культуры местного значения.

Все остальное общинное имущество и вещи суть объекты частной общинной собственности, включая плоды и доходы от публичной общинной собственности.

Принцип управления государственным имуществом изложен в ч. 6 ст. 18 Конституции, в соответствии с которой хозяйствование и управление государственным имуществом осуществляется в интересах граждан и общества.

Нельзя не отметить такую черту болгарской Конституции, как *отражение воздействия научно-технического прогресса* на жизнь общества. Интенсивная разработка государствами континентального шельфа наряду с исключительной экономической зоной привела к включению их в число объектов суверенных прав государства (ч. 2 ст. 18). Еще 30 лет назад немыслимыми показались бы ч. 3 и 4 ст. 18, устанавливающие суверенные права государства в отношении не только спектра радиочастот, но расположения геостационарных орбит, использования ядерной энергии*, производства радиоактивных продуктов. Суверенные права государства на последние два объекта могут выступать в виде государственной монополии наряду с такими объектами, как железнодорожный транспорт, национальная почтовая сеть и сеть телесвязи, оружие, взрывчатые и биологически сильнодействующие вещества. В связи с объектами государственной монополии государство может предоставлять концессии и лицензии (ч. 5 ст. 18).

* Норма об использовании ядерной энергии перешла в Конституцию 1991 г. из Конституции 1971 г.

Земля — один из самых «старых» и распространенных объектов собственности, упоминаемый еще в конституциях эпохи буржуазных революций. В Конституции Болгарии содержатся следующие нормы о земле:

земля объявляется основным национальным богатством, которое пользуется особой защитой государства и общества (ч. 1 ст. 21);

обрабатываемая земля используется только для сельскохозяйственных целей; изменение ее предназначения допускается в порядке исключения при доказанной необходимости, причем условия и порядок этого устанавливаются законом (ч. 2 ст. 21);

запрещается приобретение права собственности на землю иностранцам и иностранным юридическим лицам, которые могут приобретать лишь право пользования, застройки и другие вещные права (ст. 22).

Конституция определяет ряд других задач государства в сфере экономики. Так, в соответствии со ст. 20, оно создает условия для сбалансированного развития отдельных районов страны и помогает территориальным органам и деятельности на территориях посредством финансовой, кредитной и инвестиционной политики. Согласно же ч. 3 ст. 19, закон охраняет инвестиции и хозяйственную деятельность болгарских и иностранных граждан и юридических лиц; ч. 4 этой статьи обязывает законодателя создавать условия для кооперирования и других форм объединения граждан и юридических лиц в целях достижения экономического и социального прогресса.

Статья 16 Конституции фиксирует роль труда в экономической системе весьма лаконично: «Труд гарантируется и защищается законом». Однако следует отметить, что данная статья предшествует статьям о собственности. В предыдущем параграфе мы рассмотрели некоторые субъективные конституционные права, вытекающие из этого принципа. В отличие от социалистических конституций действующая болгарская Конституция больше не рассматривает труд как всеобщую обязанность и, более того, содержит, как отмечалось, запрет принудительного труда.

2. Конституционное регулирование социальных и духовно-культурных отношений

В Конституции специальные нормы посвящены защите наиболее уязвимых в современном мире социальных отношений. Так, согласно ст. 14, *семья, материнство и детство* находятся под покровительством государства и общества. Брате определяется в ч. 1 ст. 46 как добровольный союз между мужчиной и женщиной, причем законен только гражданский брак.

Статья 15 Конституции обязывает республику обеспечивать *охрану и воспроизводство окружающей среды,* сохранение и разнообразие живой природы, разумное использование природных богатств и ресурсов страны.

«Вероисповедания свободны», — гласит ч. 1 ст. 13 Конституции. Остальные нормы этой статьи предусматривают *отделение религиозных учреждений от государства* и запрещают использовать религиозные общности и учреждения, а также религиозные убеждения в политических целях. Как уже отмечалось в Общей части учебника (п. 2 § 3 гл. III), указание в ч. 3 ст. 13 на то, что восточноправославное вероисповедание является традиционной религией в республике, может породить сомнения в реальности равноправия граждан независимо от религии, провозглашенного в ч. 2 ст. 6. Правильнее все же считать, что указанное конституционное положение отражает признание роли данной церкви в сохранении болгарской культуры. Государственные органы стремятся учитывать тот факт, что Болгария — поликонфессиональная страна, поэтому, в частности, на основе предложений официального руководства религиозных организаций установлены дни религиозных праздников не только восточноправославного вероисповедания, но и мусульманского, иудейского, Всемирного белого братства, церкви адвентистов седьмого дня, Объединенной божьей церкви и Армянской апостольской церкви.

В ст. 23 Конституции указано, что государство создает условия для свободного развития *науки, образования и искусства* и оказывает им помощь. Оно заботится о сохранении *национального исторического и культурного наследия.* Согласно п. 6 ст. 53, государство поощряет образование, создавая и финансируя учебные заведения, помогает способным ученикам и студентам, создает условия для профессионального обучения и переквалификации, осуществляет контроль за всеми видами и ступенями учебных заведений. В то же время ч. 4 этой статьи признает *академическую автономию* за высшими учебными заведениями.

3. Конституционно-правовое регулирование политической системы

Политическая сфера жизни болгарского общества получила в действующей Конституции новое правовое оформление. Основополагающим принципом политической жизни провозглашается *политический плюрализм.* Часть 2 ст. 11 содержит дополнительную гарантию реализации данного принципа: «Ни одна политическая партия или идеология не может быть объявлена или утверждена как государственная».

Государство. 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.

Но сам термин не может быть признан удачным, так как по сути он является синонимом термина «парламентарная республика». Однако, поскольку Президент в Болгарии избирается непосредственно избирательным корпусом, а не парламентом, как это характерно для парламентарных республик, данная форма правления никак не может быть отнесена к парламентарным республикам. Вместе с тем такие институты, как вотум доверия, возможность роспуска Президентом парламента, наличие должности главы правительства, показывают, что это и не президентская республика. Конституция установила в Болгарии смешанную (полупрезидентскую) республику.

Мировой опыт показывает, что данная форма правления может иметь более ярко выраженные президентские или парламентарные черты. Степень их выраженности определяется как заложенным в Конституции механизмом отношений между властями, так и практикой его реализации. Для Болгарии, как и других постсоциалистических стран, характерны отсутствие устоявшегося хотя бы в основных чертах механизма реализации разделения властей и высокая степень пробельности конституционного регулирования. Восполнение пробелов и соответственно придание жизненности нормам Конституции осуществляется прежде всего путем издания текущего законодательства. До тех пор, пока ведущие позиции в парламенте и Правительстве принадлежали Союзу демократических сил (СДС), при поддержке которого был избран Президент республики Желю Желев, вопрос о том, какой орган и в каком объеме будет осуществлять те или иные полномочия, не столь часто становился предметом острой полемики. С завоеванием в 1994 г. противостоящей СДС Болгарской социалистической партией (БСП) и ее союзниками большинства в парламенте и созданием ими правительства ситуация изменилась. Большинству в парламенте стал небезразличен каждый аспект реализации государственновластных полномочий. Мнения разделились: Президент стал ратовать за превращение Болгарии в президентскую республику, большинство в парламенте — за строгое соблюдение Конституции: «республику с парламентарным правлением» в полном смысле слова. Поскольку право издавать законы принадлежит парламенту, то перевес весьма часто был на его стороне.

Проиллюстрируем это на примере. Сфера обороны является одним из важнейших направлений деятельности государственных органов. В Конституции Болгарии упоминаются некоторые полномочия Народного собрания, Совета министров и Президента в этой сфере, получившие детализацию в Законе об обороне и Вооруженных силах 1995 г. Этот закон предусмотрел, что руководство обороной осуществляется согласно Конституции и законам Народным собранием, Президентом республики и Советом министров.

Народное собрание в данной сфере:

решает вопросы объявления войны и заключения мира (воспроизведен п. 10 ст. 84 Конституции);

разрешает посылку и использование болгарских Вооруженных сил вне страны, как и пребывание иностранных войск на территории или их проход через нее (воспроизведен п. 11 ст. 84 Конституции);

объявляет военное или другое чрезвычайное положение на всей территории страны или ее части по предложению Президента или Совета министров (воспроизведен п. 12 ст. 84 Конституции);

ратифицирует и денонсирует законом международные договоры военного характера (частично воспроизведен п. 1 ч. 1 ст. 85 Конституции);

принимает решение о концепции национальной безопасности и военную доктрину по предложению Совета министров;

принимает долгосрочные программы развития Вооруженных сил;

определяет средства государственного бюджета, необходимые для обеспечения национальной безопасности и обороны страны;

определяет численность Вооруженных сил по предложению Совета министров;

обеспечивает необходимые нормативные предписания для создания военизированных и других формирований гражданской обороны и для осуществления гуманитарных задач при бедствиях и авариях;

осуществляет парламентский контроль за деятельностью, связанной с обороной и Вооруженными силами, в рамках Конституции;

открывает, преобразует и закрывает военные академий и высшие военные училища.

Президент, являющийся, согласно ч. 1 ст. 100 Конституции, верховным главнокомандующим Вооруженными силами республики, по предложению Совета министров:

утверждает стратегические планы действий Вооруженных сил;

приводит Вооруженные силы или часть их в состояние боевой готовности;

объявляет общую или частичную мобилизацию (воспроизведена ч. 4 ст. 100 Конституции);

назначает и освобождает от должности высший командный состав Вооруженных сил и присваивает высшие воинские звания офицерам (воспроизведена ч. 2 ст. 100 Конституции).

Полномочия Президента, согласно закону, чрезвычайно расширяются в условиях введения военного положения, объявления войны или фактического начала военных действий. В этих условиях в его руках сосредоточивается весьма широкий круг полномочий, что предопределяется необходимостью концентрации власти в данных обстоятельствах, хотя Конституция и предусматривает различные меры контроля со стороны Народного собрания. Однако в мирное время компетенция Президента в области обороны ограничивается вышеприведенными полномочиями. Обращает на себя внимание то, что, хотя и в мирное время Президент является верховным главнокомандующим, объем и характер осуществляемых им полномочий носят скорее почетный характер. Если полномочия Народного собрания в сфере обороны, вытекающие из других его полномочий, урегулированы законом достаточно подробно, то применительно к Президенту этого не сделано. А резервы у законодателя в этом смысле были (например, в пользу Президента всегда может быть истолкован п. 7 ст. 98 Конституции о его праве назначать и освобождать от должности государственных служащих, определенных законом).

Еще в большей степени детализированы полномочия Совета министров, который, согласно закону:

руководит военной политикой в стране и осуществляет ее;

решает вопрос о структуре армии и других вооруженных. формирований;

принимает организационные планы создания Вооруженных сил и мобилизационные планы;

принимает устав Вооруженных сил;

принимает по предложению министра обороны общий план военного времени и возлагает на этого министра его выполнение;

принимает проект бюджета военного времени по предложению министра финансов;

контролирует производство военной продукции и продукции специального назначения и торговлю ими;

принимает нормативные акты, связанные с обороной и Вооруженными силами страны;

осуществляет другие перечисленные в законе полномочия (всего перечень полномочий охватывает 17 позиций).

Таким образом, становится очевидным, что Президент, будучи верховным главнокомандующим, не является главной фигурой в обороне в мирное время. Решающее слово по всем вопросам обороны принадлежит парламенту и Правительству. Здесь действительно мы видим выраженность парламентарных черт.

Следует отметить, что определенной части болгарского общества ближе монархическое правление, имеющее довольно глубокие исторические корни (Первое и Второе средневековые болгарские царства, конституционная монархия 1877 — 1946 гг.). Монархисты начали проявлять политическую активность уже в ноябре 1989 г., когда пал тоталитарный режим. Они выдвинули лозунг, который используют и в настоящее время: «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 очевидного негативного отношения значительной части болгарского общества отказалось от этого. По распоряжению Президента Ж. Желева монарх был восстановлен в болгарском гражданстве, ему выдан болгарский паспорт. Монархисты активно участвуют в избирательных кампаниях: на выборах 18 декабря 1994 г. Союз монархических сил «Царство Болгария» получил 31 884 голоса (0,61%), Национальное движение за коронованную демократию «Царство Болгария»— 40642 (0,78%), Федерация «Царство Болгария» — 73 205 (1,41%)**.

Все эти партии не прошли 4-процентный 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.

* Симеон II (из династии Кобургов, родословная которой восходит ко временам Священной Римской империи), 1937 г. рождения, сын болгарского царя Бориса III и царицы Иоанны. В 1946 г. Симеон II со своей матерью королевой Йоанной и сестрой Марией Луизой переехал в Александрию (Египет), а затем в 1951 г. в Мадрид. Окончил французский лицей и военную академию в США. В 1962 г. вступил в брак с дочерью казненных в начале Гражданской войны испанских аристократов Маргаритой Гомес Асебо-и-Сехуэла. Имеет четырех взрослых сыновей и дочь. Активно занимается бизнесом. Называет себя «царем по профессии».

** Държавен вестник, 1994, бр. 107.

В острых межпартийных столкновениях решался вопрос о государственном гербе, в частности, о том, должен ли герб, представляющий собой изображение льва, включать корону, как это было в досоциалистической Болгарии. Социалисты были против, полагая, что корона — символ монархии, а их противники утверждали, что корона символизирует лишь преемственность болгарской государственности. Народное собрание, где социалисты преобладали, приняло летом 1996 г. закон о гербе без короны, однако не смогло преодолеть вето Президента.

Теория *народного суверенитета* нашла отражение в формулировке ч. 2 ст. 1 Конституции, гласящей: «Вся государственная власть исходит от народа. Она осуществляется им непосредственно или через органы, предусмотренные настоящей Конституцией». Ярко выраженный антитоталитарный характер имеют положения ч. 3 этой же статьи: «Никакая часть народа, политическая партия или другая организация, государственное учреждение или отдельная личность не могут присвоить себе осуществление народного суверенитета».

Особое внимание в Конституции уделено характеристике государства как *правового.* Согласно ч. 1 ст. 4, Болгария управляется в соответствии с Конституцией и законами страны. Среди гарантий данной нормы следует отметить 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, которые вступают в силу через три дня после обнародования, если в них не определен другой срок.

Отношения государства и религиозных организаций характеризуют Болгарию как *светское государство,* хотя в Конституции такого определения и нет. Но этот вывод можно сделать из рассмотренных выше положений ст. 13 и 37.

Нет в Конституции и традиционного для многих стран определения государства как *демократического.* Этот признак также можно вывести из ряда конституционных положений, в частности, из того, что выборы, национальные и местные референдумы проводятся на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании (ст. 10).

Республика Болгария является единым государством с местным самоуправлением, и в ней не допускаются автономные территориальные образования (ст. 2 и 3). Территориальная целостность республики конституционно объявлена неприкосновенной. Особо установлено, что официальным языком является болгарский.

Таким образом, не только отрицается право населения какой-либо части страны на сецессию, что в современном конституционном праве — распространенное явление, но и запрещается такая форма решения национального вопроса, как создание автономных образований. Это свидетельствует об остроте национального вопроса в стране, о том, что решение проблемы, устраивающее все стороны, еще не найдено.

Как это характерно для постсоциалистических стран, в Конституции Болгарии отражены некоторые аспекты теории *разделения властей.* Так, ст. 8 устанавливает, что государственная власть разделяется на законодательную, исполнительную и судебную.

Вооруженные силы могут быть как самостоятельным элементом политической системы, так и важной частью государства. На них ст. 9 Конституции возложена задача гарантировать суверенитет, безопасность и независимость страны и защищать ее территориальную целостность. Содержание данной статьи может быть интерпретировано по-разному, поэтому необходимо обратиться к текущему законодательству.

Согласно Закону об обороне и Вооруженных силах республики, Вооруженные силы включают армию и другие формирования в системе министерства обороны, пограничные войска, внутренние войска, войска министерства транспорта, войска комитета почт и связи, строительные войска, Национальную службу безопасности, Национальную разведывательную службу и Национальную службу охраны. Служба в Вооруженных силах рассматривается как государственная служба с особым предназначением, которая исполняется согласно Конституции и законам. На уровне текущего законодательства предприняты меры по деполитизации Вооруженных сил. В частности, Закон о политических партиях 1990 г. установил, что военнослужащие Вооруженных сил не могут быть членами политических партий или организаций, движений или коалиций с политическими целями. Поэтому лица, поступающие на службу в Вооруженные силы, должны представить декларацию о том, что они не являются членами политических партий или организаций, движений или коалиций с политическими целями. Членство в этих организациях для рядового состава прекращается на срок действительной службы. Соответственно военнослужащие не могут быть зарегистрированы как кандидаты от политических партий и коалиций, но могут выступать в качестве независимых кандидатов.

Таким образом, включение в Конституцию нормы о роли Вооруженных сил не означает в данном случае, что они рассматриваются как самостоятельный элемент политической системы, это — часть механизма государства.

Вопросы *внешнеполитической сферы,* деятельности государства очерчены в Конституции в самой общей форме (ст. 24). 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.

Единственным видом общественных объединений, признаваемых Конституцией в качестве элемента политической системы, являются политические п а р т и и (согласно ч. 2 ст. 12, объединения граждан, включая профсоюзные, не могут ставить перед собой политические цели и осуществлять политическую деятельность, присущие только политическим партиям). Политические партии содействуют формированию и выражению политической воли граждан (ч. 3 ст. 11).

В соответствии с ч. 4 ст. 11 не могут образовываться политические партии на этнической, расовой или религиозной основе, так же как и партии, которые ставят целью насильственный захват государственной власти. Данная норма может иметь различную трактовку, поэтому проиллюстрируем ее характерным для Болгарии примером.

Противники одной из активных болгарских партий — Движения за права и свободы (ДПС) неоднократно обличали ее как построенную на этническом принципе. Например, профессор Ильчо Димитров, назначенный в правительстве социалиста Жана Виденова министром образования, опубликовал с 1990 г. множество статей, в которых обосновывал неконституционность ДПС. Спорность вопроса повлекла обращение в Конституционный суд о неконституционности ДПС. Конституционный суд, проанализировав учредительные документы, программу партии, отметил, что ее появление явилось реакцией на грубые нарушения прав человека в период тоталитарного режима, что ее главные цели и задачи — «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 — не противоречат Конституции, и признал данную партию конституционной*.

* См.: Държавен вестник, 1992, бр.35.

В своем решении 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. 13, ч. 2 ст. 36, ч. 1 ст. 37, 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 конституционной нормы не в установлении ограничения правового статуса или запрета для определенной категории лиц объединения по этническому, расовому признаку или признаку веры (иначе не могли бы существовать христианские партии, в отношении которых, 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 их

носителями». Таким образом, данную норму следует понимать в контексте ее охранительной цели — защиты от экстремистских посягательств на государственную власть, что наиболее ярко выражено в последних словах ст. 11 Конституции о запрете партий, которые ставят целью насильственный захват государственной власти.

Порядок организации и деятельности политических партий регулируется Законом о политических партиях 1990 г., который установил, что партия образуется по соглашению не менее 50 болгарских граждан, обладающих активным избирательным правом. 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 «Дыржавен вестник» в семидневный срок, и с этого момента она приобретает статус юридического лица.

Политическим партиям запрещается создавать свои организации на предприятиях, в учреждениях и других организациях и участвовать в управлении ими, а также свои детско-юношеские организации. Они могут создавать свои организации, клубы и другие объединения по профессии и интересам по территориальному принципу и месту жительства.

Политические партии могут осуществлять 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, выдвигать кандидатов на все выборные должности, кроме судей.

Плюрализм политической жизни для Болгарии не является конституционной формальностью. В стране нет установившейся системы партий. После 10 ноября 1989 г. появилось значительное число партий и сформировалась многопартийная система, очень пестрая по своему характеру, нестабильная и отражающая неустоявшийся, переходный характер болгарского общества. Некоторые из действующих ныне на политической арене страны партий возникли еще в социалистический период как организации протеста: *Комитет по защите прав, свобод и духовных ценностей* (1988 г.), *Независимое объединение «Экогласность»* (1988 г.), *Клуб репрессированных после 1945 г.* (1989 г.), движение *«Гражданская инициатива»* (1989 г.) и др.

7 декабря 1989 г. часть оппозиционных коммунистам политических формирований объединилась в *Союз демократических сил (СДС),* который был у власти в 1991—1994 гг. и вновь пришел к власти в апреле 1997 г., получив на парламентских выборах 52 % голосов.

Что касается безраздельно правившей в социалистический период БКП, то после 10 ноября 1989 г. начался процесс ее преобразования в партию социал-демократического толка. В 1990 г. в результате внутрипартийного референдума она была переименована в *Болгарскую социалистическую партию (БСП).* Принятая в 1990 г. Программа БСП определила следующие ее 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. Все это соответствует идеям, выраженным в Конституции Болгарии. По итогам выборов 18 декабря 1994 г. БСП стала правящей и сформировала правительство во главе со своим председателем Жаном Виденовым, которое в январе 1997 г. из-за провалов в социально-экономической политике оказалось вынужденным уйти в отставку.

Поскольку в Болгарии сохранилась партийная элита распущенных в 1946 — 1948 гг. политических партий, их восстановление произошло сравнительно быстро: в конце ноября 1989 г. возобновила работу *Болгарская социал-демократическая партия,* в декабре 1989 г. — *Болгарский земледельческий народный союз* «Н. Петков» (БЗНС)* и Болгарская *радикал-демократическая партия.* Однако большого влияния они не приобрели.

* Болгарский земледельческий народный союз — старейшая крестьянская партия Болгарии, пользовавшаяся значительным влиянием. После того, как в конце 1940-х гг. лидер БЗНС Никола Петков был незаконно репрессирован, коммунисты превратили эту партию в своего сателлита, который с падением коммунистического режима всякое влияние утратил. Поэтому, стремясь восстановить прежний БЗНС, его организаторы дали новой партии имя Н. Петкова, чтобы отличить настоящий БЗНС от прокоммунистического, который, впрочем, принял имя другого популярного лидера БЗНС, возглавлявшего партию и созданное ею правительство в 1920-е гг. и убитого фашистами, — Александра Стамболийского.

После Принятия 3 апреля 1990 г. Закона о политических партиях процесс их создания приобрел обвальный характер. Тем не менее проявились тенденции к двухпартийности.

Помимо отмеченных трех крупнейших политических формирований — СДС, БСП и ДПС — в нынешнем парламенте представлены *Евролевица,* большинство руководителей которой вышли из БСП, и популистская организация *Болгарский бизнес-блок.*

В 1989 г. возродились независимые профсоюзы, которые призваны стать важным элементом гражданского общества. Они объединились в *Конфедерацию труда «Подкрепа»* («Поддержка») и выступают в качестве оппонента *Конфедерации независимых профсоюзов* (организация, которая является преемницей Болгарских профессиональных союзов социалистического периода, но в реформированном виде).

§ 4. Выборы, и референдумы

1. Избирательные права

Болгарский опыт правового регулирования выборов имеет уже столетнюю историю и довольно значителен по объему. Так, только по выборам в Народное собрание (включая Великое народное собрание) с 1879 по 1991 г. было принято 16 законов.

Действующее избирательное право некодифицировано и содержится в четырех законах: Законе о выборах Великого народного собрания, Законе о выборах Президента и Вице-президента, Законе о выборах народных представителей, общинных советников и кметов и Законе о местных выборах. Первые два закона были приняты в 1990 г., третий — в 1991 г., последний — в 1995 г.

В соответствии с Конституцией (ч. 1 ст. 42) и законами о выборах *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 — необходимо быть зарегистрированным по адресу в соответствующей территориальной единице до дня назначения выборов, то есть практически не менее, чем за 60 дней.

Для болгарского *пассивного избирательного права* характерны следующие условия (ст. 65, ч. 1 ст. 93 Конституции и соответствующие положения избирательных законов): обладание, активным избирательным правом, наличие болгарского гражданства и отсутствие иного гражданства, достижение возраста 18 лет для кандидатов в общинные советники (члены общинных советов) и кметы (старосты), 21 года для кандидатов в народные представители и 40 лет — для кандидатов в Президенты и Вице-президенты. Последние должны быть болгарскими гражданами по рождению.

На президентских выборах 1996 г. кандидатом от социалистов был первоначально выдвинут Г. Пиринский, который родился в 1948 г. от отца-болгарина и матери-американки в США, где, как известно, действует принцип почвы. Болгарское гражданство он получил после того, как в 1952 г. семья переселилась в Болгарию. В предвидении проблем с его гражданством (то ли оно по рождению, то ли по натурализации) Народное собрание изменило Закон о болгарском гражданстве, предусмотрев, что гражданином по рождению считается лицо, у которого хотя бы один родитель — болгарский гражданин, независимо от места и времени рождения. Однако Конституционный суд постановил, что изменение Закона о болгарском гражданстве не может иметь обратной силы и гражданство кандидатов в Президенты должно определяться на основании закона, действовавшего в момент их рождения. А в момент рождения Пиринского действовал закон, принятый незадолго до этого, согласно которому лица, родившиеся за границей и автоматически приобретавшие гражданство страны рождения, не являлись болгарскими гражданами. Тем самым коммунистические законодатели стремились лишить гражданства детей политэмигрантов. В результате на президентских выборах 1996 г. социалистам пришлось выдвинуть другую кандидатуру*.

* См.: Конституционное право: восточноевропейское обозрение (КПВО), 1997, № 1 (18), с. 98.

Для кандидатов в общинные советники и кметы действует такой же двухмесячный ценз оседлости, как и для избирателей; кандидаты в Президенты и Вице-президенты должны проживать в стране последние пять лет перед выборами. Кандидаты в народные представители, состоящие на государственной службе, приостанавливают ее несение после своей регистрации.

Избирательное право, как отмечалось, — всеобщее, равное, прямое, при тайном голосовании. Постоянно проживающие или пребывающие за границей граждане могут голосовать только по возвращении в страну. Они должны заявить лично о желании участвовать в выборах.

2. Выборы в Народное собрание

Народное собрание избирается по *пропорциональной системе.* Назначение общих парламентских выборов является полномочием Президента, который объявляет о них указом не позднее, чем за 50 дней до их проведения.

Избирательные округа именуются в Болгарии *избирательными районами,* а избирательные участки — *избирательными секциями.* При 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. По общему правилу, избирательные секции охватывают до 1 тыс. избирателей, голосующих в одном и том же избирательном пункте. Законодательством предусмотрены случаи образования избирательных секций и с меньшим числом избирателей.

Для организации и проведения выборов создаются следующие *избирательные 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, а также избиратели; в последнем случае кандидат регистрируется как независимый. Для выдвижения кандидата в народные представители избиратели формируют инициативный комитет численностью от пяти до семи человек, который подлежит регистрации в районной избирательной комиссии. Для того, чтобы предложить регистрацию независимого кандидата, инициативный комитет должен собрать 2 тыс. подписей.

В *предвыборной кампании* участвуют кандидаты, их помощники, партии, партийные коалиции и граждане, 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 СМИ, 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 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.

Результаты голосования определяются следующим образом.

В распределении мандатов в Народное собрание участвуют партии и коалиции, получившие не менее 4% всех действительных голосов, поданных за народных представителей по стране. Мандаты распределяются пропорционально по методу д'Ондта. Независимый кандидат в народные представители является избранным, если полученное им число действительных голосов избирателей равно районной избирательной квоте (общее число голосов избирателей делится на число мандатов от избирательного района) или превышает ее.

3. Выборы в Великое народное собрание

Подробно порядок выборов в Великое народное собрание урегулирован Законом о выборах Великого народного собрания 1990 г. — первым демократическим избирательным законом, изданным после падения коммунистического режима. На его основе, как отмечалось, было избрано в том же году Великое народное собрание, выработавшее действующую Конституцию.

Закон предусмотрел, что выборы проводятся по *смешанной системе:* 200 народных представителей избираются по мажоритарной системе в одномандатных избирательных районах, которые должны иметь равное число жителей, а другие 200 — по пропорциональной системе в 28 многомандатных территориальных районах (в то время Болгария делилась на 28 округов). Соответственно каждый избиратель имеет два голоса.

Выдвигать кандидатов могут как руководящие органы политических партий или избирательных партийных коалиций, так и не менее 500 избирателей соответствующего избирательного района.

Партии регистрируют в одномандатных избирательных районах отдельных кандидатов, а в многомандатных — списки кандидатов, определяя их очередность в списке. Кандидат может регистрироваться только в одном одномандатном избирательном районе и в одном избирательном партийном списке. Отказ районной избирательной комиссии зарегистрировать кандидата может обжаловаться только в ЦИК, и если она подтвердит отказ, выдвинувшие кандидата партия, коалиция или избиратели могут в 10-дневный срок, но не позднее 20 дней до дня голосования выдвинуть нового кандидата. Каждый кандидат может иметь до 10 представителей (т. е. доверенных лиц), которые помогают ему вести предвыборную кампанию. В этот период кандидаты и их представители не могут задерживаться и привлекаться к уголовной ответственности (кроме случаев задержания при совершении тяжкого преступления). С точки зрения Уголовного кодекса они рассматриваются как должностные лица.

Закон содержит ряд положений, направленных на обеспечение кандидатам и партиям равных условий при ведении предвыборной кампании, включая доступ к необходимой информации и к средствам массовой информации. Результаты опросов общественного мнения относительно выборов не могут публиковаться в последние восемь дней до дня голосования. Предусмотрена гласность финансирования избирательной кампании, запрещено получение кандидатами пожертвований от иностранных государств, юридических и физических лиц и установлены максимальные пределы пожертвований для отечественных юридических и физических лиц.

В одномандатных избирательных районах избранными считаются кандидаты, получившие более половины действительных голосов при условии участия в голосовании более половины зарегистрированных избирателей соответствующего избирательного района. Если баллотировались более двух кандидатов и ни один не был избран, через неделю проводится перебаллотировка двух кандидатов, получивших наибольшее число голосов. Если баллотировался один кандидат и оказался неизбранным, для повторного голосования допускается выдвижение новых кандидатов. При повторном голосовании для избрания достаточно относительного большинства голосов.

К распределению мест по партийным спискам допускаются только партии, получившие не менее 4% действительных голосов во всех избирательных районах. Методика распределения мандатов устанавливается ЦИК. В 1990 г. распределение производилось по методу д'Ондта.

Хотя срок действия данного закона не установлен, есть основания предполагать, что в случае необходимости нового избрания Великого народного собрания он подвергнется изменениям либо будет заменен, ибо ряд его положений отражает существовавшие на время его принятия реальности и представления, которые сегодня устарели.

4. Президентские выборы

Выборы Президента и Вице-президента назначаются Народным собранием.

На этих выборах выдвижение кандидатов производится попарно, и голосование фактически производится за «кандидатскую двойку», а не отдельно за кандидата в Президенты и кандидата в Вице-президенты. В законодательстве ничего не говорится о том, кто именно подбирает кандидатуру Вице-президента, однако можно предположить, что независимый кандидат будет подбирать ее сам или с помощью своей команды. Что касается партийных кандидатов, то их подбор осуществляют центральные органы партии, поскольку именно им принадлежит право выдвижения кандидатур Президента и Вице-президента. На практике, однако, все не так просто. В условиях дробности политических сил выдвижение президентской двойки, если и осуществляется одной партией, то с расчетом на поддержку других партий и движений. Поэтому любая кандидатура согласовывается со всеми союзниками. Например, на президентских выборах 1996 г. сначала путем консультаций и обсуждений была согласована кандидатура члена БСП от коалиции Демократические левые, а затем через несколько дней приступили к подбору такой кандидатуры Вице-президента, которая устраивала бы все партии — члены коалиции*.

* Об этом сообщалось в органе БСП газете «Дума» («Слово»), 1996, 3 юли, бр. 155.

На президентских выборах страна рассматривается как одномандатный избирательный район, в котором каждая кандидатская двойка избирается по одному списку. Согласно Закону об изменении Закона о выборах Президента и Вице-президента 1996 г., кандидатов могут выдвигать политические партии и партийные коалиции через лиц, которые их представляют, или не менее 15 тыс. избирателей

через инициативный комитет. Для выдвижения независимых кандидатов инициативный комитет избирателей по выборам Президента и Вице-президента регистрируется в ЦИК.

На выборах Президента и Вице-президента избранной считается кандидатская двойка, получившая более половины действительных голосов, при условии, что в голосовании участвовало более половины избирателей. Если никто не набрал необходимого числа голосов, то в семидневный срок назначаются новые выборы, как это определено в Конституции, но фактически это второй тур, так как баллотируются две кандидатских двойки, получившие на первых выборах наибольшее число голосов. Результаты голосования во втором туре определяются по мажоритарной системе относительного большинства. Выборы производятся в срок от двух до трех месяцев до истечения срока полномочий действующего Президента. Споры о законности выборов разрешаются Конституционным судом в месячный срок после их проведения (ч. 3 — 6 ст. 93 Конституции).

5. Местные выборы

Выборы в органы местного самоуправления назначаются Президентом республики. На этих выборах каждая община является многомандатным избирательным районом по выборам общинных советников и одномандатным — по выборам кмета. Населенный пункт рассматривается как одномандатный избирательный район по выборам его кмета.

Кмет общины образует избирательные секции. Его решения объявляются публично и могут обжаловаться в суд, который выносит окончательное решение.

ЦИК по выборам народных представителей Народного собрания осуществляет функции ЦИК по местным выборам для всей страны. Кроме того, образуются общинные, районные (в городах с районным делением) и секционные избирательные комиссии. Все комиссии, кроме секционных, образуются на весь срок полномочий общинных советов. Решения ЦИК могут быть обжалованы в Верховный административный суд, а общинных избирательных комиссий — в ЦИК. Кроме того, по ряду вопросов предусмотрена возможность непосредственного обжалования решений и действий избирательных комиссий в суд.

В состав избирательных комиссий не могут быть включены:

областные управляющие, их заместители, кметы общин, их заместители, секретари и кметы кметств;

кандидаты в кметы и в общинные и районные советники;

военнослужащие срочной и сверхсрочной службы министерства обороны и министерства внутренних дел.

Инициативный комитет избирателей по выборам в общинные советы и кметов регистрируется в общинной избирательной комиссии. Ему необходимо собрать не менее 500 подписей избирателей в пользу своих кандидатов в состав общинного совета и на должность кмета или подписи не менее 1/3 избирателей в пользу своего кандидата на должность кмета населенного пункта, если в нем менее 1,5 тыс. избирателей.

Мандаты на выборах общинных советов распределяются между кандидатскими списками пропорционально числу поданных за них голосов по методу д'Ондта. Заградительный пункт не применяется.

Избранным кметом считается кандидат, получивший более половины от общего числа действительных бюллетеней. Если ни один из кандидатов не набрал необходимого числа 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.

6. Референдумы

Национальные и местные референдумы проводятся на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании (ст. 10 Конституции). Регулируются они Законом о народных опросах 1996 г.

В референдумах участвуют лица, обладающие активным избирательным правом. Каждому участвующему в национальном или местном референдуме вручается два бюллетеня, на каждом из которых отпечатан один и тот же вопрос, выносимый на референдум, и ответы: на одном «да», на

другом — «нет». Участвующий в референдуме должен выбрать бюллетень с тем ответом, который его устраивает, и вложить его в конверт, который затем опускается в ящик для голосования. Недействительными считаются голоса, поданные бюллетенями неофициального образца, бюллетенями без конверта, а также если в конверте оказалось два или более разных бюллетеней либо конверт оказался пуст. Если в конверте два одинаковых бюллетеня, они считаются за один с соответствующим ответом (остальные уничтожаются). Зачеркивания и механические повреждения не делают бюллетень недействительным.

Вопросы, которые решаются путем народного опроса, не подлежат последующему утверждению или одобрению, если иное не предусмотрено законом.

Путем национального референдума решаются вопросы, которые относятся к компетенции Народного собрания. Нельзя выносить на референдум вопросы: о дополнении и изменении Конституции; входящие в компетенцию Великого народного собрания; о государственном бюджете и налогообложении; о компетенции судебных органов; о компетенции Конституционного суда и другие, для решения которых закон предусматривает специальный порядок.

Решение о проведении национального референдума принимает Народное собрание (п. 5 ст. 84 Конституции). Предложение о вынесении вопроса на референдум могут внести не менее 1/4 общего числа народных представителей, Совет министров, Президент республики. На основании данного решения Народного собрания Президент определяет дату проведения национального референдума (п. 1 ст. 98 Конституции) и утверждает образцы документов референдума. Организационно-техническая подготовка национального референдума осуществляется Советом министров, затраты на его проведение компенсируются за счет государственного бюджета. ЦИК по проведению выборов народных представителей осуществляет функции ЦИК по проведению референдума, а общинные избирательные комиссии по местным выборам выполняют функции органов по проведению референдума на территории общин. В Столичной общине и городах с районным делением их функции выполняют районные избирательные комиссии.

Референдум считается состоявшимся, если в нем участвовало более половины лиц, обладающих правом голоса. Предложение Считается принятым, если более половины участвовавших в голосовании высказалось «за».

Законность референдума оспаривается в семидневный срок в Верховный административный суд, который выносит решение также в семидневный срок.

Если решение не было принято, то вновь тот же вопрос может быть поставлен на референдум не ранее, чем через три года.

Часть 1 ст. 136 Конституции и Закон о местном самоуправлении и местной администрации 1991 г. (с последующими изменениями) определяют, что одной из форм участия граждан в местном самоуправлении является референдум. Решение о проведении референдума принимает общинный совет.

Местные референдумы проводятся по вопросам, предусмотренным законом, и по вопросам местного значения, которые входят в компетенцию органов местного самоуправления. Местные референдумы могут проводиться в отдельной общине, районе, кметстве и населенном пункте.

Путем референдума не могут решаться вопросы общинного бюджета и местного налогообложения и местные вопросы, для которых закон предусматривает специальный порядок. Инициатива проведения общинного референдума может исходить не менее, чем от 1/4 жителей, имеющих право участия в референдуме, не менее, чем от 1/4 общинных советников, кмета и областного управляющего.

Инициатива проведения районного референдума может исходить не менее, чем от 1/4 жителей, имеющих право участия в референдуме, не менее, чем от 1/4 районных советников, районного кмета и общинного кмета.

Общинный совет обсуждает предложение о проведении местного референдума и принимает решение, но он не вправе отказать в проведении местного референдума, если инициатива исходит более чем от половины жителей, имеющих право участия в референдуме.

Общинный совет указывает средства финансирования расходов по проведению референдума.

Референдум считается состоявшимся, если в нем участвовало более половины лиц, имеющих на то право. Решение считается принятым, если более половины участвовавших в голосовании высказалось положительно. Если предложение не принято, то оно может быть вновь поставлено на народное голосование не ранее, чем через два года.

§ 5. Государственные органы

1. Народное собрание

Как отмечалось выше, Конституция провозгласила в ст. 8 принцип разделения властей. Однако если о Народном собрании прямо сказано, что оно осуществляет законодательную власть и проводит парламентский контроль (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 ч. 1 ст. 139, в которой говорится, что органом исполнительной власти в общине является кмет). Это не случайно, так как Конституция наделяет рядом полномочий в сфере исполнительной деятельности Президента, Совет министров, министров, областных управляющих и кметов.

Компетенция Народного собрания нашла отражение во многих статьях Конституции, но определяющее значение принадлежит ст. 84 и 85.

Важнейшими полномочиями Народное собрание наделено в области *законотворчества:* 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, о чем уже шла речь выше (см. п. 2 § 1).

В области *финансов* Народное собрание принимает государственный бюджет и отчет о его исполнении, устанавливает налоги и определяет их размер, дает согласие на заключение договоров о государственных займах.

В сфере *отношений с Правительством* Народное собрание избирает и освобождает от должности Министра-председателя и по его предложению Совет министров, по его же предложению производит изменения в составе Совета министров, а также создает, преобразует и упраздняет министерства.

Народное собрание *назначает выборы* Президента республики, избирает и освобождает от должности руководителей Болгарского народного банка и других определенных законом учреждений.

Народное собрание наделено также *внешнеполитическими* полномочиями: оно решает вопросы объявления войны и заключения мира, объявляет военное или иное чрезвычайное положение на всей территории страны или на части ее по предложению Президента или Совета министров, разрешает использование болгарских Вооруженных сил за пределами страны, а также пребывание иностранных войск на территории страны или прохождение их через нее. Кроме того, Народное собрание законом ратифицирует и денонсирует международные договоры, которые:

имеют политический или военный характер;

относятся к участию республики в международных организациях;

предусматривают корректировку границ республики;

содержат финансовые обязательства государства;

предусматривают участие государства в судебном или арбитражном разрешении международных споров;

относятся к основным правам человека;

относятся к действию законов или требуют для своего исполнения мер законодательного характера;

предусматривают ратификацию.

Заключению международных договоров, требующих изменения Конституции, должно предшествовать внесение этих изменений.

Народное собрание объявляет амнистию, учреждает ордена и медали и определяет официальные праздники.

В качестве своих актов Народное собрание, согласно ст. 86 Конституции, принимает законы, решения, декларации и обращения. Законы и решения обязательны для всех государственных органов, организаций и граждан.

Формирование. Парламент Болгарии — Народное собрание — состоит из 240 народных представителей (ст. 63 Конституции). Срок *полномочий* Народного собрания, предусмотренный ст. 64 Конституции, — четыре года, а в случае объявления войны, военного или другого чрезвычайного положения во время или после истечения мандата Народного собрания срок его полномочий продолжается до отпадения этих обстоятельств. Выборы нового Народного собрания проводятся не позднее двух месяцев по прекращении полномочий предыдущего. В установленных случаях, о которых речь пойдет ниже, Народное собрание может быть распущено досрочно.

Одна из особенностей болгарской Конституции состоит в том, что она регулирует *статус народного представителя* довольно подробно (ст. 67 — 72).

Конституция Болгарии рассматривает народного представителя как представителя всего народа, а не только его избирателей. Обязывание народных представителей императивным мандатом недействительно. Народные представители действуют на основе Конституции и законов в соответствии со своими совестью и убеждениями. Конституция установила также принцип *несовместимости* деятельности народного представителям нахождения на другой государственной службе или занятия другой деятельностью, которая по закону несовместима с положением народного представителя. В соответствии с ч. 2 ст. 76 Конституции народные представители на первом заседании приносят присягу, в которой клянутся именем республики соблюдать Конституцию и законы и во всех своих действиях руководствоваться интересами народа.

В случае избрания народного представителя министром его полномочия в Народном собрании прерываются на время нахождения на министерской должности, а замещается он в определенном законом порядке.

Конституция (ст. 90) наделяет народных представителей правом обращаться с *вопросами* и *запросами* к Совету министров или к отдельным министрам, которые обязаны давать ответ. По предложению 1/5 народных представителей по запросу проводятся прения и принимается решение.

Иммунитет народного представителя заключается в том, что он не может быть задержан и подвергнут уголовному преследованию иначе, чем за совершение тяжкого преступления и с разрешения Народного собрания, а когда оно не заседает — с разрешения его председателя. Разрешения не требуется, если народный представитель был застигнут при совершении тяжкого преступления, но в этом случае следует незамедлительно известить Народное собрание, а если оно не заседает, то его председателя.

Размер вознаграждения народного представителя определяется Народным собранием.

Конституцией установлена возможность досрочного *прекращения полномочий* народного представителя в случаях:

подачи Народному собранию заявления об отставке;

вступления в силу приговора суда, которым назначено наказание в виде лишения свободы за умышленное преступление, или когда исполнение наказания лишением свободы не отложено;

установления неизбираемости или несовместимости;

смерти.

В первых двух случаях решение принимается Народным собранием, в двух других — Конституционным судом.

Положение об организации и деятельности Народного собрания 1995 г. установило, что в зависимости от своей политической принадлежности или политической ориентации народные представители могут образовывать *парламентские группы.* Минимальная численность парламентской группы — 10 народных представителей. Группировки меньшей численности могут присоединяться к существующим парламентским группам и образовывать *парламентский союз,* который имеет права единой парламентской группы. Народный представитель может состоять только в одной парламентской группе. Не допускается создание парламентских групп для защиты частных, местных и профессиональных интересов.

Организация. Структура и порядок деятельности Народного собрания определяются Конституцией и положением (пра-вилник), которое принимается им самим (ст. 73) и представляет собой регламент. Таким регламентом ныне служит упомянутое Положение об организации и деятельности Народного собрания.

Народное собрание — однопалатный орган. На первом его заседании избираются *председатель Народного собрания* и его заместители (ч. 3 ст. 76 Конституции). В ч. 1 ст. 77 Конституции определены полномочия председателя Народного собрания, который:

представляет Народное собрание;

предлагает проект повестки дня заседания;

открывает и закрывает заседания, руководит ими и обеспечивает порядок при их проведении;

удостоверяет своей подписью содержание принятых Народным собранием актов;

обнародует решения, декларации и обращения, принятые Народным собранием;

организует его международные связи.

Согласно ч. 2 той же статьи, заместители председателя помогают ему и осуществляют порученную

им деятельность.

Председатель и до пяти его *заместителей* избираются тайным голосованием по предложению любого народного представителя или парламентской группы по мажоритарной системе абсолютного большинства присутствующих народных представителей в два тура.

Кроме того, Народное собрание открытым голосованием избирает из своего состава 10 *секретарей,* которые проверяют и подписывают стенографические протоколы заседаний, следят за временем выступлений народных представителей, участвуют в организации голосования и т. д.

Положение об организации и деятельности Народного собрания предусматривает, что председатель назначает *квесторов* Народного собрания, которые выполняют его распоряжения по поддержанию порядка, помогают секретарям в организации голосования, следят за тем, чтобы в зале заседаний присутствовали только народные представители и должностные лица, уполномоченные председателем.

Из своего состава, согласно ч. 1 ст. 79 Конституции, Народное собрание избирает постоянные и временные *комиссии* Руководство (председатель и два его заместителя) и члены комиссии избираются открытым голосованием с учетом соотношения численности парламентских групп.

Постоянные комиссии оказывают помощь Народному собранию в его деятельности и осуществляют от его имени парламентский контроль (ч. 2 ст. 79 Конституции). В настоящее время Народное собрание создает следующие постоянные комиссии:

экономическую;

по бюджету и финансам;

по устройству 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 радио, телевидению и БТА*;

по охране окружающей среды и по водам;

по труду, социальным и демографическим проблемам;

по здравоохранению;

по делам молодежи, спорту и туризму;

по парламентской этике;

по энергетике и энергетическим ресурсам;

по контролю за доходами, расходами и имуществом политических партий;

против коррупции;

по развитию горных, предгорных (полупланинските) и пограничных районов.

* БТА — Болгарское телеграфное агентство.

Положение об организации и деятельности Народного собрания из 20 постоянных комиссий особо определило задачи четырех: комиссии по устройству и деятельности государственных органов, комиссии по парламентской этике, комиссии против коррупции и комиссии по внешней политике.

Состав комиссий 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. Народный представитель может быть избран не более чем в две постоянные комиссии.

Временные комиссии создаются для изучения проблем и проведения расследований (ч. 3 ст. 79 Конституции). Для их создания необходима инициатива председателя Народного собрания или 1/10 от числа народных представителей.

Согласно ст. 80 Конституции, вызванные комиссиями должностные лица и граждане обязаны являться на их заседания и представлять им требуемые сведения и документы.

Кроме того, Народное собрание избирает из своего состава на пропорциональной основе *постоянные делегации* в международных организациях.

О б щ а я п р о ц е д у р а Народного собрания регулируется Конституцией довольно подробно.

Согласно ст. 74, Народное собрание является постоянно *действующим* органом и само определяет периоды, в течение которых не заседает.

Новоизбранное Народное собрание созывается Президентом республики на первое заседание не позднее месяца после избрания. Если Президент не сделает этого, Народное собрание созывается 1/5 народных представителей. Открывает первое заседание старейший по возрасту народный представитель. После принесения народными представителями присяги Народное собрание избирает своих руководящих должностных лиц (ст. 75, 76 Конституции).

В соответствии со ст. 78 Конституции, *заседания* Народного собрания созываются его председателем либо по собственной инициативе, либо по требованию 1/5 народных представителей, Президента или Совета министров. Как правило, заседания открытые, однако Народное собрание может отдельные заседания проводить в закрытом порядке (ст. 82).

Члены Совета министров могут участвовать в заседаниях Народного собрания и его комиссий и по их требованию заслушиваются в первую очередь. Они могут быть вызваны на эти заседания и в таком случае обязаны явиться и ответить на вопросы (ст. 83).

З а к о н о д а т е л ь н ы й п р о ц е с с определен в ст. 87 и 88 Конституции в основных чертах.

Право законодательной инициативы принадлежит каждому народному представителю и Совету министров. Как и в России, народная законодательная инициатива в Болгарии конституционно не предусмотрена. Законопроект о государственном бюджете разрабатывается и вносится только Советом министров.

Законы (так в Конституции; точнее, конечно, законопроекты) обсуждаются и принимаются двумя голосованиями, проводимыми на отдельных заседаниях. В порядке исключения Народное собрание может постановить, чтобы оба голосования были проведены на одном заседании. Прочие акты Народного собрания принимаются одним голосованием. Все его акты обнародуются в «Дыржавен вестник» не позднее 15 дней после принятия.

Решение об обнародовании принятого Народным собранием закона принадлежит, согласно п. 4 ст. 98 Конституции, Президенту. В соответствии со ст. 101 он может в указанный срок вернуть с мотивировкой закон в Народное собрание для нового обсуждения, в чем ему не может быть отказано. Повторное принятие закона Народным собранием требует более 1/2 голосов всех народных представителей. Повторно принятый Народным собранием закон Президент обязан обнародовать в течение семи дней по получении.

2. Президент республики

Президент осуществляет государственную власть в качестве главы государства (ст.92 Конституции). Поскольку он «олицетворяет единство нации», ему наряду с правом непосредственного обращения к народу (п. 2 ст. 98) предоставлен ряд полномочий, позволяющих эффективно воздействовать на все три ветви власти.

По *отношению к Народному собранию* ст. 98 (п. 1, 2, 4, 14), 99 и 101 Конституции наделяют Президента следующими полномочиями:

назначать выборы в Народное собрание;

определять дату национального референдума, когда о его проведении состоялось решение Народного собрания;

созывать на первое заседание вновь избранное Народное собрание;

требовать созыва заседания Народного собрания от его председателя;

обнародовать законы, включая право отлагательного вето, о котором мы уже говорили;

направлять обращения к Народному собранию;

информировать Народное собрание по основным вопросам из круга своих полномочий;

распускать Народное собрание в случае, если не достигнуто согласие об образовании правительства, к чему мы еще вернемся.

В *сфере исполнительной деятельности* Президент также обладает целым рядом важнейших полномочий. Он участвует в формировании Совета министров, о чем подробнее будет сказано ниже, назначает и освобождает от должности определенных законом государственных служащих, по предложению Совета министров утверждает изменения границ и центров административно-территориальных единиц, дает наименования объектам национального значения и населенным пунктам (п. 5, 7, 13 ст. 98).

В *сфере судебной власти* Президент, в соответствии с ч. 2 ст. 129, назначает по представлению Высшего судебного совета председателей верховных судов и Главного прокурора. Согласно Закону о судебной власти 1994 г., в таком же порядке он назначает директора Национальной следственной службы. Пункт 11 ст. 98 Конституции наделяет Президента также правом помилования.

Упомянутой ст. 92 Конституции на Президента возложено *представительство Республики Болгарии в международных отношениях.* Согласно п. 3 и 6 ст. 98, он в определенных законом случаях заключает международные договоры, назначает и освобождает от должности руководителей дипломатических представительств и постоянных представителей республики при международных организациях, принимает верительные и отзывные грамоты иностранных дипломатических представителей в стране.

Как *верховный главнокомандующий Вооруженными силами* Президент по предложению Совета министров назначает и освобождает от должностей высший командный состав Вооруженных сил и присваивает высшие воинские звания. По предложению Совета министров и в соответствии с законом он объявляет общую или частичную мобилизацию. В случае вооруженного нападения на страну или необходимости неотложного выполнения международных обязательств Президент объявляет состояние войны, военное или иное чрезвычайное положение, если Народное собрание не заседает. В таких случаях оно созывается незамедлительно, чтобы высказаться по принятому решению (ч. 1, 2, 4, 5 ст. 100 Конституции).

Согласно ч. 3 ст. 100, 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 армии и по одному представителю от каждой парламентской группы. Консультативный совет по национальной безопасности обсуждает вопросы внешней и внутренней политики; обеспечивает гражданский мир, общественный порядок, права и интересы болгарских граждан; предпринимает 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, предусмотренных Конституцией. Заседания Совета — закрытые. Кворум составляет 2/3 состава Совета.

Конституция предоставила Президенту и некоторые полномочия в сфере *личного статуса:* награждение орденами и медалями, решение вопросов гражданства, предоставления убежища. Эти полномочия, как мы знаем, типичны для главы государства. В Болгарии же глава государства традиционно пользуется еще одним своеобразным полномочием — прощать невзысканные долги государству (п. 8 — 12 ст. 98 Конституции).

Компетенция Президента реализуется в виде его *актов* — указов, обращений и посланий (ст. 102 Конституции). В Болгарии конституционно предусмотрен институт *контрасигнатуры:* значительная часть указов Президента скрепляется подписью Министра-председателя или соответствующего министра. Исключение составляют акты о назначении служебного правительства (см. ниже), о поручении сформировать Правительство, о роспуске Народного собрания, о возвращении закона в Народное собрание для повторного рассмотрения, об определении организации и порядка деятельности служб при Президенте и назначении их персонала, о назначении выборов и референдума, об обнародовании законов. Как видим, исключения подчас достаточно существенны.

В и ц е - п р е з и д е н т , согласно ч. 2 ст. 92 Конституции, помогает Президенту в его деятельности. Конституция (ст. 104) разрешает Президенту передавать Вице-президенту некоторые свои полномочия, а именно: назначение и освобождение от должности определенных государственных служащих, решение вопросов гражданства и предоставления убежища, осуществление права помилования.

Как отмечалось, Президент и Вице-президент избираются путем прямых выборов на пять лет. Они могут быть переизбраны на ту же должность только на один мандат. Они не могут быть народными представителями, осуществлять другую государственную, а также общественную и хозяйственную деятельность, участвовать в руководстве политических партий (ст. 95). При вступлении в должность они приносят перед Народным собранием такую же присягу, что и народные представители (ст. 96).

Президент и Вице-президент *не несут ответственности* за действия, совершенные при выполнении своих функций, за исключением государственной измены и нарушения Конституции (ч. 1, 2 и 4 ст. 103). Они не могут быть задержаны и подвергнуты уголовному преследованию.

Их полномочия могут прекратиться досрочно в четырех случаях (ст. 97):

отставка перед Конституционным судом;

стойкая невозможность осуществлять полномочия вследствие тяжелой болезни;

совершение государственной измены и нарушение Конституции;

смерть.

В первых двух случаях полномочия прекращаются с констатацией Конституционным судом указанных обстоятельств.

Обвинение Президента и/или Вице-президента в государственной измене или нарушении Конституции может быть выдвинуто не менее чем 1/4 народных представителей и нуждается в поддержке более 2/3 их числа. Такое обвинение рассматривается Конституционным судом в месячный срок после внесения. Если обвинение подтверждается, полномочия обвиняемого или обвиняемых прекращаются (ч. 2 и 3 ст. 103). В случае отставки Президента Вице-президент вступает в должность Президента до конца мандата (ч. 3 ст. 97). Остается открытым вопрос: что будет, если Президент выбыл досрочно по иной причине? Если же Вице-президент не может вступить в должность Президента, полномочия последнего до избрания Президента и Вице-президента осуществляет председатель Народного собрания; выборы должны состояться в двухмесячный срок.

Первым демократически избранным Президентом был философ и диссидент прежних времен Желю Желев. Он был избран в 1991 г. при поддержке СДС, однако к концу срока полномочий разошелся с этим политическим формированием. В 1996 г. Президентом стал Петр Стоянов, избранный также при поддержке СДС.

3. Совет министров

Руководство внутренней и внешней политикой страны Конституция (ст. 105) возложила на Совет министров, который представляет собой Правительство страны. Свою компетенцию он должен осуществлять в соответствии с Конституцией и законами. На Совет министров возложено обеспечение общественного порядка и национальной безопасности и осуществление общего руководства государственной администрацией и Вооруженными силами. Согласно ст. 106, Совет министров руководит исполнением государственного бюджета, организует хозяйственное управление государственным имуществом, а также в предусмотренных законом случаях заключает, утверждает и денонсирует международные договоры. Он отменяет незаконные или неправильные акты министров.

В соответствии со ст. 114 правовыми формами осуществления Советом министров его полномочий являются постановления, распоряжения и решения, которые издаются на основе и во исполнение законов. Постановлениями Совет министров утверждает правила и декреты (наредби).

Формирование и состав. Согласно ст. 99 Конституции, процесс формирования Совета министров начинается с консультаций, которые Президент проводит с парламентскими группами Народного собрания. После этих консультаций Президент поручает кандидату в Министры-председатели от наибольшей по численности парламентской группы сформировать Правительство. 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 в семидневный срок дает соответствующее поручение кандидату в Министры-председатели, названному какой-либо следующей парламентской группой. Если ему удается сформировать Правительство, то Президент предлагает Народному собранию избрать кандидата в Министры-председатели.

Если же согласие об образовании Правительства не достигнуто, Президент назначает *служебное правительство,* распускает Народное собрание и назначает новые выборы, которые должны пройти в течение двух месяцев. В указе о роспуске определяется и дата выборов. То же имеет место и в случае выбытия Министра-председателя. Однако Президент не может распустить Народное собрание в течение последних трех месяцев своего мандата и должен в этом случае ограничиться только назначением служебного правительства. Члены Совета министров приносят перед Народным собранием ту же присягу, что и народные представители (ст. 109).

В Болгарии служебное правительство назначалось дважды.

В соответствии с ч. 1 ст. 108 Конституции Совет министров состоит из Министра-председателя, его заместителей и министров. Членами Совета министров, согласно ст. 110, могут быть болгарские граждане, отвечающие условиям избрания народными представителями (т. е. достигшие 21 года, не

находящиеся под опекой и не отбывающие наказания в виде лишения свободы). Конституция не только не требует, чтобы они были народными представителями, но и устанавливает, как отмечалось, что полномочия народного представителя, избранного министром, прекращаются на то время, пока он является министром. Кроме того, на них распространяется принцип несовместимости должностей и деятельности, установленный для народных представителей, а Народным собранием могут быть установлены для них и дополнительные ограничения (ст. 113).

Состав Совета министров отражает в определенной мере изменения приоритетов в политике и не остается поэтому неизменным. Так, решением Народного собрания в 1992 г. был создан Совет министров в составе Министра-председателя и 14 министров (торговли; транспорта; труда и социального обеспечения; земледелия; иностранных дел; по вопросам окружающей среды; финансов; здравоохранения; обороны; внутренних дел; правосудия; промышленности; территориального развития и строительства; образования, науки и культуры). Причем первые три из перечисленных министров являлись одновременно заместителями Министра-председателя. В состав сформированного в январе 1995 г. правительства Жана Василева Виденова вошли, кроме Министра-председателя, 17 министров (в том числе четыре его заместителя, три из которых являлись одновременно министрами соответственно территориального развития и строительства; торговли и внешнеэкономического сотрудничества; экономического развития), а также министры земледелия и перерабатывающей промышленности; иностранных дел; окружающей среды; культуры; финансов; обороны; образования, науки и технологий; промышленности; внутренних дел; здравоохранения; труда и социального обеспечения; юстиции; транспорта.

В соответствии со ст. 111 Конституции полномочия Совета министров прекращаются в случае выражения Народным собранием недоверия Совету министров или Министру-председателю; принятия отставки Совета министров или Министра-председателя; смерти Министра-председателя. Совет министров подает в отставку перед вновь избранным Народным собранием, но выполняет свои функции до избрания нового Совета Министров.

М и н и с т р - п р е д с е д а т е л ь координирует общую политику Правительства, руководит ею и несет за нее ответственность. Он назначает и освобождает от должности заместителей министров. Министры руководят отдельными министерствами, если Народное собрание не решит иначе (ч. 2 и 3 ст. 108). Министры издают правила, декреты (наредби), инструкции и приказы (ст. 115).

Утвержденное правительственным постановлением в 1996 г. Положение о структуре и организации работы Совета министров и его администрации предусматривает, что деятельность Совета министров основывается на принципах законности, коллегиальности, централизации, децентрализации оперативных функций и полномочий, взаимодействия и сотрудничества, публичности. Совет министров может создавать, преобразовывать и упразднять такие органы, как комитеты, комиссии, советы, агентства, которым может делегировать свои функции и полномочия, не образующие его исключительной компетенции.

А п п а р а т Совета министров, состоящий из отделов, кабинетов, служб и самостоятельных хозяйственных звеньев, возглавляется *главным секретарем. Парламентский секретарь,* непосредственно подчиненный Министру-председателю, представляет Совет министров перед руководством Народного собрания, парламентскими группами, постоянными и временными комиссиями парламента, поддерживает связи с политическими и общественными организациями и органами местного самоуправления, а также с министерствами и ведомствами, координируя работу их парламентских секретарей. Под непосредственным руководством Министра-председателя действует и пресс-секретарь (говорителят) Совета министров, который выражает официальную позицию правительства и участвует в координации общей информационной деятельности органов исполнительной власти.

Согласно п. 7 ст. 84 Конституции, создание, преобразование и упразднение м и н и с т е р с т в относятся к компетенции Народного собрания, причем осуществляется данное полномочие по предложению Министра-председателя. Министерства являются специализированными органами государственной администрации в соответствующей сфере. Их правовой статус регулируется правилами организации и деятельности каждого конкретного министерства. Они осуществляют важнейшие функции, позволяющие руководить отраслью хозяйства или определенной сферой жизни общества. Так, министерство здравоохранения выполняет следующие функции: непосредственно и с помощью областной администрации и кметств организует деятельность государственных учреждений здравоохранения, руководит ею и контролирует ее; планирует развитие сети здравниц и разрабатывает

методики обеспечения необходимых финансовых ресурсов; осуществляет методическое руководство органами и организациями здравоохранения в других министерствах (транспорта, народной обороны и др.); руководит подготовкой и переподготовкой медицинских кадров; руководит проведением санитарно-гигиенических и противоэпидемических мероприятий; руководит государственным санитарным контролем, организует и осуществляет его; организует медико-санитарную охрану на границах; разрабатывает основные принципы и критерии определения трудоспособности граждан, организует врачебно-трудовую экспертизу и руководит ею; руководит просвещением и воспитанием населения в области здравоохранения; проводит политику государства в области международного сотрудничества в сфере здравоохранения; организует изучение, охрану и хозяйственное управление курортами республики и руководит ими; осуществляет медицинский надзор за физкультурой, спортом, туризмом и утверждает медицинские нормы и правила физического воспитания; разрабатывает мероприятия по борьбе с алкоголизмом, курением и другими формами наркомании в рамках своей компетенции и разрабатывает и осуществляет лекарственную политику.

Структуру и штатное расписание министерства в пределах общей численности, определенной Советом министров, утверждает соответствующий министр. Он является работодателем по отношению к служащим министерства, главным распорядителем кредитов, утверждает бюджетные сметы, проект бюджета министерства, осуществляет права государства в обществах с государственным капиталом.

Министру в его деятельности помогают заместители министра, работу между которыми распределяет сам министр. Он может передать заместителям свои отдельные полномочия, за исключением прав, предоставленных ему законом, и права на издание нормативных актов. Кроме того, в министерствах предусматривается обычно должность главного секретаря, который через начальников управлений координирует всю деятельность в министерстве.

Структура министерства обычно состоит из управлений, отделов и секретариата. Управления и отделы создаются в соответствии с функциями и задачами министерства. Секретариат осуществляет взаимодействие между управлениями в министерстве, подготавливает материалы, вносимые в Совет министров, организует согласование нормативных актов министерства с другими ведомствами; контролирует выполнение решений руководства министерства и коллегиума.

Коллегиум (термин, введенный вместо прежнего «коллегия») министерства — совещательный орган. Состав коллегиума утверждается министром. По праву в него входят министр, являющийся председателем, заместители министра, главный секретарь, начальники управлений, начальник кабинета министра и советники. Другие специалисты и представители профсоюзов могут участвовать в заседаниях коллегиума по решению министра. Коллегиум созывается министром и принимает решения по основным проблемам, связанным с задачами и деятельностью министерства; по отчетам и анализу исполнения основных задач и результатам работы министерства, отдельных звеньев, органов и организаций, прямо ему подчиненных; по проектам нормативных актов, издаваемых министерством; по проектам нормативных актов Совета министров, относящихся к сфере деятельности министерства. Решения принимаются большинством голосов, а в случае, если голоса разделились, окончательное решение принимает министр.

О т в е т с т в е н н о с т ь . Принцип парламентарного правления в Республике Болгарии обусловил политическую ответственность Совета министров перед Народным собранием.

Согласно ст. 89 Конституции, 1/5 народных представителей может предложить Народному собранию проголосовать за *недоверие* Совету министров. Предложение считается принятым, если за него проголосовало более 1/2 всех народных представителей. Если Народное собрание проголосовало за недоверие Министру-председателю или Совету министров, Министр-председатель подает заявление об отставке Правительства. Здесь обращает на себя внимание то, что, говоря об инициативе недоверия, Конституция упоминает только Совет министров, а при решении вопроса речь идет о недоверии либо всему Правительству, либо только его главе, что равносильно. Видимо, при редактировании текста Конституции это не было замечено. Если Народное собрание отклонит предложение о недоверии Совету министров (Министр-председатель опять не упомянут в соответствующей конституционной норме), то новое предложение о недоверии по тому же основанию не может быть выдвинуто в течение следующих шести месяцев.

Статья 112 управомочивает Совет министров *требовать от Народного собрания, чтобы, оно выразило ему доверие по политике в целом, по программе или по конкретному поводу.* Решение принимается большинством, превышающим половину присутствующих народных представителей. Если доверие Советом министров не получено, Министр-председатель заявляет об отставке

Правительства.

4. Конституционный суд

Это специализированный орган конституционного контроля, который ранее был неизвестен болгарскому конституционному (государственному) праву. Статус данного органа регулируют глава восьмая (ст. 147 — 152) Конституции и Закон о Конституционном суде 1991 г. В Конституции не указано, к какой из ветвей власти он относится, а глава, регулирующая его правовой статус, следует за главой о местном самоуправлении. Решением от 16 декабря 1993 г. Конституционный суд указал, что он не является судебным органом и стоит вне трех ветвей власти. Такое понимание места Конституционного суда характерно для стран с романской системой права (например, Италии, Испании).

Компетенция. 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. Конституционный суд осуществляет следующие полномочия:

дает обязательное толкование Конституции;

выносит решения по искам об установлении противоконституционности законов и других актов Народного собрания, а также актов Президента;

разрешает споры о компетенции между Народным Собранием, Президентом и Советом министров, а также между органами местного самоуправления и центральными исполнительными органами;

выносит решения о соответствии заключенных Республикой Болгарией международных договоров Конституции до их ратификации, а также о соответствии законов общепризнанным нормам международного права и международным договорам, по которым Болгария является стороной;

выносит решения по спорам о конституционности политических партий и объединений;

выносит решения по спорам о законности выборов Президента и Вице-президента, а также народных представителей;

выносит решения по обвинениям, выдвинутым Народным собранием против Президента и Вице-президента.

Формирование и состав. Конституционный суд состоит из 12 судей, из которых 1/3 избирается Народным собранием, 1/3 назначается Президентом и 1/3 избирается на общем собрании судей Верховного кассационного суда и Верховного административного суда. Срок действия мандата судей Конституционного суда девять лет. Состав Конституционного суда обновляется каждые три года от каждой квоты.

На должности судей Конституционного суда избираются юристы с высокими профессиональными и нравственными качествами и с юридическим стажем не менее 15 лет. Положение члена Конституционного суда несовместимо с представительным мандатом, государственной или общественной должностью, с членством в политических партиях или профсоюзах либо с осуществлением свободной, торговой или другой оплачиваемой профессиональной деятельности. Не допускается повторное избрание на должность члена Конституционного суда. Члены Конституционного суда пользуются иммунитетом народных представителей.

Мандат судей прекращается в случаях истечения срока, отставки перед Конституционным судом, вступления в силу приговора, предусматривающего наказание в виде лишения свободы за умышленное преступление, фактической невозможности исполнять обязанности в течение более одного года, занятия несовместимой должности или осуществления несовместимой деятельности, а также смерти. В таких случаях в месячный срок на место выбывшего судьи избирается другой от соответствующей квоты.

Тайным голосованием и большинством 2/3 всех судей Конституционный суд может лишить своего члена иммунитета или установить фактическую невозможность исполнения им обязанностей.

Процедура. Конституционный суд рассматривает дела по инициативе не менее 1/5 народных представителей, Президента, Совета министров, 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. Верховный кассационный суд и Верховный административный суд, установив несоответствие между законом и Конституцией, приостанавливают производство по делу и вносят вопрос в Конституционный

суд.

Иски заявляются в письменной форме с изложением мотивировок и приложением доказательств. Заседания проводятся без участия заинтересованных сторон, за исключением случаев, когда суд решит иначе.

Решение Конституционный суд принимает большинством голосов всех судей, причем закон запрещает судьям воздерживаться от голосования. В 15-дневный срок по их принятии решения подлежат обнародованию в «Дыржавен вестник», после чего они через три дня вступают в силу.

Акт, объявленный противоконституционным, не применяется со дня вступления решения в силу. Часть закона, не объявленная неконституционной, сохраняет свое действие.

5. Счетная палата

Согласно ч. 1 ст. 91 Конституции, Народное собрание избирает Счетную палату, которая осуществляет контроль за исполнением бюджета.

Закон о Счетной палате 1995 г. (с последующими изменениями) установил, что Счетная палата при осуществлении своей деятельности независима от исполнительной власти.

Счетная палата осуществляет проверку:

соответствия закону и целесообразности исполнения государственного бюджета, бюджетов общин и других бюджетов, принимаемых Народным собранием;

использования бюджетных средств, предоставляемых лицам, осуществляющим хозяйственную и нехозяйственную деятельность,

текущих отчетов по бюджетным приходам и расходам, отчетов кассового исполнения, составления и представления квартальных и годовых бухгалтерских отчетов по исполнению вышеупомянутых бюджетов;

исполнения внебюджетных смет;

отчетов по бюджетным расходам Болгарского народного банка вместе с надлежащими объяснительными документами; взаимоотношений Болгарского народного банка с государственным бюджетом;

условий возникновения и обслуживания государственного долга и использования долговых инструментов в управлении экономикой;

приходов и расходов юридических лиц с некоммерческими целями и фондов, образованных из бюджетных средств или гарантированных государством;

поступлений от приватизации по соответствующим фондам, их распределения и использования.

Счетная палата может осуществлять и другие проверки. Объектами проверок служат все организации, которые содержатся на средства бюджета или получают их из него, в том числе органы безопасности и спецслужбы, поэтому должностные лица проверяемых органов не могут ссылаться на государственную, служебную или коммерческую тайну.

Счетная палата — юридическое лицо на бюджетном финансировании. Она состоит из председателя и 10 членов, которые избираются и освобождаются от должности Народным собранием. Порядок формирования Счетной палаты следующий. Народное собрание избирает председателя, который в месячный срок предлагает кандидатуры членов Счетной палаты. В состав Счетной палаты могут входить только болгарские граждане, не имеющие другого гражданства; ограничений по возрасту нет, но имеются иные ограничения, например, необходимо высшее экономическое или юридическое образование и стаж работы по специальности не менее 10 лет, а для председателя —не менее 15 лет.

Срок полномочий членов Счетной палаты — девять лет; в отношении председателя устанавливается, что он не может быть переизбран.

Счетная палата создает областные территориальные Подразделения, которыми руководят директора.

В случае выявления при проверках действий, которые создают опасность нанесения ущерба государственному имуществу или незаконного использования бюджетных средств, председатель Счетной палаты издает распоряжение об их приостановлении и направляет документы в Совет министров, который и выносит окончательное решение. Все лица, которым Счетная палата предлагает принять какие-либо меры, должны отреагировать соответствующим образом в месячный срок, в противном случае председатель Счетной палаты вносит в Совет министров и Народное собрание предложение о принятии окончательного решения по данному вопросу.

6. Высший судебный совет

Этот орган, выступающий как самоуправление должностных лиц судебной власти (не только судейского сообщества), играет важную роль в решении кадровых вопросов в судебной системе Болгарии. Высший судебный совет, согласно ст. 130 Конституции, состоит из 25 членов, причем председатели Верховного кассационного и Верховного административного судов и Главный прокурор являются его членами по праву, 11 членов избираются Народным собранием, а остальные 11 — органами судебной власти из числа юристов с высокими профессиональными и нравственными качествами, имеющих юридический стаж не менее 15 лет. Срок мандата выборных членов Высшего судебного совета — пять лет, и они не могут переизбираться немедленно. Кадровые решения принимаются в Совете тайным голосованием. Председательствует на заседаниях министр юстиции, не участвующий в голосовании.

Предложенные Высшим судебным советом кандидатуры председателей обоих верховных судов и Главного прокурора Президент может отклонить только один раз; если они представлены Советом повторно, Президент обязан произвести соответствующие назначения.

7. Судебная система

Основы статуса судов предусмотрены в главе шестой (ст. 117 — 134) Конституции. Более подробно он регулируется Законом о судебной власти 1994 г., часть положений которого была отменена Конституционным судом.

Конституция провозглашает задачей судебной власти защиту прав и законных интересов граждан, юридических лиц и государства. Суды контролируют законность актов и действий административных органов, а граждане и юридические лица могут обжаловать в суд любые затрагивающие их административные акты, кроме прямо указанных законом.

Судебная власть объявляется независимой, и одной из гарантий этого служит самостоятельный бюджет. При осуществлении своих функций судьи, судебные заседатели, прокуроры и следователи подчиняются только закону. Судьи, прокуроры и следователи пользуются тем же иммунитетом, что и народные представители; лишить их иммунитета может только Высший судебный совет.

Организация судебной власти в Болгарии характеризуется наличием общей и административной юстиции. Согласно Конституции, правосудие в республике осуществляется от имени народа Верховным кассационным судом, Верховным административным судом, апелляционными, окружными, военными и районными судами. Законом могут создаваться специализированные суды, но чрезвычайные суды не допускаются.

Рассмотрим судебную систему снизу вверх.

Районный суд — основной суд первой инстанции. Он состоит из судей и возглавляется председателем, у которого могут быть один или несколько заместителей. Как правило, дела рассматриваются в составе судьи и двух судебных заседателей.

В районных судах действуют также *судьи-исполнители,* назначаемые министром юстиции по предложению председателя соответствующего окружного суда. Они не могут быть задержаны и привлечены к уголовной ответственности без разрешения министра юстиции, кроме случаев задержания при совершении тяжкого преступления.

Окружной суд рассматривает по первой инстанции определенные законом уголовные и гражданские дела, а в качестве апелляционной инстанции — жалобы и протесты на решения районных судов. При окружном суде могут создаваться гражданские, торговые, уголовные и административные отделения, возглавляемые председателем и заместителями председателя окружного суда. Окружной суд состоит из судей и младших судей. Судьи этого суда образуют его общее собрание, в котором могут участвовать с совещательным голосом младшие судьи и председатели районных судов. Дела в этом суде рассматриваются, как правило, в составе трех судей, одним из которых может быть младший судья. В столице действует городской суд с правами окружного суда. К окружным судам приравнены военные суды.

Апелляционный суд разрешает жалобы и протесты на решения окружных судов своего судебного района, вынесенные ими по первой инстанции. *Военно-апелляционный суд* разрешает жалобы и протесты на решения военных судов всей страны. В апелляционном суде рассматриваются также дисциплинарные дела младших судей и младших прокуроров. Апелляционный суд имеет гражданские,

торговые и уголовные отделения. В общем собрании судей апелляционного суда участвуют с совещательным голосом председатели окружных судов. Апелляционный суд заседает, как правило, в составе трех судей.

Верховный кассационный суд осуществляет верховный судебный надзор за точным и единообразным применением законов всеми судами. Он является высшей судебной инстанцией по уголовным и гражданским делам и кассационной инстанцией для решений, определенных законом. В его состав входят гражданская, уголовная и военная коллегии, в которых имеются отделения. В качестве кассационной инстанции и при разрешении споров о подсудности Верховный кассационный суд заседает в составе трех судей, а когда выносятся решения о толковании закона при неправильной или противоречивой судебной практике или об обращении в Конституционный суд — в составе общего собрания соответствующей коллегии.

Общее собрание коллегии состоит из ее судей. Уголовная и военная коллегия образуют общее собрание под руководством председателя уголовной коллегии. При вынесении решений о толковании закона в общем собрании обязательно участвуют главный прокурор или его заместитель, а также председатель или член Высшего адвокатского совета; эти решения обязательны для органов судебной и исполнительной власти.

Ряд организационных вопросов решается пленумом Суда, в состав которого входят все судьи Суда.

Верховный административный суд осуществляет верховный судебный надзор за точным и единообразным применением законов в административной юстиции. Он также выносит решения по спорам о законности актов Совета министров, министров и др. Этот Суд является высшей судебной инстанцией в административной юстиции, выступая в качестве кассационной инстанции по решениям всех судов относительно законности административных актов. Решения о толковании законов обязательны для судебной и исполнительной власти.

При Верховном административном суде создаются отделения. Он заседает в составе трех судей — когда действует в качестве кассационной инстанции, пяти судей — когда разрешает споры о законности актов Совета министров и др., и, наконец, в составе общего собрания, когда выносит решения о толковании законов или об обращении в Конституционный суд. В общем собрании участвуют заместитель Главного прокурора или другой прокурор, состоящий при этом Суде, а также председатель или члены Высшего адвокатского совета. Пленум Суда решает некоторые организационные вопросы.

До последнего времени, однако, положения Конституции о двух верховных судах реализованы не были. Продолжает действовать прежний Верховный суд в составе 96 судей с полномочиями в сфере как общей, так и административной юстиции. Это следствие саботажа социалистов, опасавшихся утратить влияние на назначение судейских кадров. В результате в портфеле Верховного суда скопилось более 100 тыс. дел. Когда Президент по представлению Высшего судебного совета назначил председателей обоих верховных судов, Народное собрание запретило печатать номер «Дыржавен вестник» с соответствующими президентскими указами, объявив их неконституционными, поскольку они не были контрасигнованы министром юстиции. Конституционный суд решением, принятым 11 судьями против одного, постановил, что, поскольку контрасигнатура — инструмент сдерживания Президента как исполнительного должностного лица, решения его, относящиеся к судебной власти, контрасигнатуры не требуют, ибо она означала бы ограничение независимости этой власти министерским усмотрением. Конституционный суд отклонил и попытку Народного собрания посредством поправки к Закону о судебной власти ограничить полномочия Высшего судебного совета по назначению председателей верховных судов*.

* См.: КПВО, 1997, № 1 (18). С. 97—98.

В осуществлении правосудия в установленных законом случаях участвуют *судебные заседатели.* Ими могут быть совершеннолетние болгарские граждане, пользующиеся хорошей репутацией и авторитетом в обществе и не осуждавшиеся к лишению свободы за умышленные преступления независимо от последующей реабилитации. Они назначаются в районные и окружные суды по предложению общинных советов общими собраниями судей непосредственно вышестоящих судов. В военных судах судебными заседателями могут быть генералы (адмиралы), офицеры, а также сержанты сверхсрочной службы; они назначаются по предложению соответствующих командиров общим собранием судей военно-апелляционного суда. Срок полномочий судебных заседателей — пять лет.

Прокуратура и *Национальная следственная служба* действуют при судах. Главный прокурор осуществляет надзор за законностью и методическое руководство деятельностью всех прокуроров.

Следя за соблюдением законности, прокуратура привлекает к ответственности лиц, совершивших преступления, и поддерживает обвинение по уголовным делам общего характера, осуществляет надзор за исполнением наказаний и других принудительных мер, предпринимает действия для отмены незаконных актов и в предусмотренных законом случаях участвует в гражданских и административных делах.

В районных судах действуют *нотариусы,* функции которых могут осуществлять в необходимых случаях районные судьи или судьи-исполнители районных судов.

Судьи, прокуроры и следователи пользуются тем же иммунитетом, что и народные представители. Они назначаются, повышаются и понижаются в должности, перемещаются и освобождаются от должности Высшим судебным советом, который также решает и о лишении их иммунитета. Председатели обоих верховных судов и Главный прокурор назначаются и освобождаются от должности Президентом республики по предложению Высшего судебного совета сроком на семь лет без права на переизбрание. Повторно направленное предложение Высшего судебного совета Президент отклонить не может. После трехлетнего пребывания в должности судьи, прокуроры и следователи становятся несменяемыми и освобождаются от должности только в случае выхода на пенсию, отставки, вступления в силу приговора о лишении свободы за умышленное преступление, а также при стойкой фактической невозможности исполнять обязанности в течение более чем года.

А д в о к а т у р а — свободная, независимая и самоуправляющаяся. Она помогает гражданам и юридическим лицам в защите их прав и законных интересов.

С у д о п р о и з в о д с т в о должно обеспечивать установление истины по делам. Суды обеспечивают в судебном процессе равенство сторон и условия для их состязательности. Разбирательство дел во всех судах публичное, кроме случаев, прямо указанных законом. Акты правосудия мотивируются. Граждане и юридические лица имеют право на защиту на всех стадиях процесса.

§ 6. Политико-территориальное устройство. Местное самоуправление и управление

1. Политико-территориальное устройство

Болгария является унитарным государством. Согласно ч. 1 ст. 2 Конституции, в ней не допускаются автономные территориальные образования. Учитывая сказанное по этому вопросу в § 1, понимать эту норму следует как запрещение автономии государственной, ибо если запретить всякую территориальную автономию, то никакое местное самоуправление не будет возможно.

Возвращение к принципу разделения властей и отказ от социалистического принципа единства власти повлек реформу организации власти на местах. Конституционное оформление получила концепция местного самоуправления. Часть 1 ст. 2 Конституции гласит: «Республика Болгария является единым государством с местным самоуправлением». Система власти на местах урегулирована в главе седьмой (ст. 135 — 146) Конституции, а также Законом о местном самоуправлении и местной администрации 1991 г. (с последующими изменениями) и Законом об административно-территориальном устройстве Республики Болгарии 1995 г.

Территория республики делится на общины и области; территориальное деление и полномочия столичной общины и других больших городов, а также создание других административно-территориальных единиц и органов самоуправления в них подлежат регулированию законом. Последний из упомянутых законов предусматривает деление территории страны на административно-территориальные и территориальные единицы. В соответствии с ним *административно-территориальными единицами* являются области и общины, а в составе общин — кметства и районы (последние — в больших городах). *Территориальными* же *единицами* являются населенные пункты (населените места) и населенные образования (селищните образувания)*. Населенные пункты — это города и села, а населенные образования — дачные зоны, промышленные зоны, курортные комплексы и курортные местности, расположенные на землях населенных пунктов. Все эти единицы имеют территорию, границы, наименования.

* Болгарская законодательная терминология в данном вопросе, как видим, не совпадает с той, которая обоснована в п. 1 § 1 гл. XI Общей части учебника. Она не проводит различия между единицами политико-территориальными (самоуправляющимися) и административно-территориальными (несамоуправляющимися).

Область создается законом, состоит из одной или более соседствующих общин и именуется по наименованию населенного пункта, образующего ее административный центр. При создании области принимаются во внимание физико-географическая обособленность территории и наличие города — традиционного культурного и хозяйственного центра с развитой социальной и технической инфраструктурой и транспортной доступностью для населенных пунктов области. В настоящее время в Болгарии восемь областей. Столица София в состав областей не входит, но Столичная община имеет также статус области.

Конституция характеризует область как административно-территориальную единицу для проведения региональной политики, для осуществления государственного управления на местах и для обеспечения соответствия между национальными и местными интересами.

Община состоит из одного или более соседствующих населенных пунктов и именуется по наименованию населенного пункта, образующего ее административный центр. Создается она по инициативе и/или с согласия жителей. Условиями для создания общины являются:

численность населения — более 4 тыс. жителей;

наличие населенного пункта — традиционного объединяющего центра с развитой социальной и технической инфраструктурой, обеспечивающей обслуживание населения;

включение всех соседствующих населенных пунктов, у которых нет условий для создания отдельной общины или которые не могут присоединиться к другой соседней общине;

расстояние между центром общины и другими её населенными пунктами, не превышающее 20 км.

Согласно Конституции, община является юридическим лицом, а ее границы определяются после опроса населения. Она имеет право на свою собственность, используемую в интересах соответствующей территориальной общности, самостоятельный бюджет, постоянные финансовые источники которого определяются законом. Государство средствами бюджета и иным образом содействует нормальной деятельности общин.

В настоящее время в стране насчитываются 252 общины.

Районы создаются законом в столице и других городах с числом жителей более 300 тыс. По решению общинного совета они могут создаваться и в городах с числом жителей более 100 тыс. Условиями для создания районов являются:

численность населения — свыше 25 тыс. жителей;

возможность районирования городской территории в соответствии с общими градоустройственными планами и устойчивыми природно-географическими или инфраструктурными факторами;

наличие развитой инфраструктуры районного значения для удовлетворения административных, социальных и санитарно-гигиенических потребностей.

Кметство может создаваться на территории общины решением ее совета по инициативе и с согласия жителей. Оно состоит из одного или более соседствующих населенных пунктов и именуется по наименованию своего административного центра. Создание кметства допускается при наличии на соответствующей территории более 100 жителей и при возможности осуществления предоставленных общиной функций.

В соответствии с Конституцией самоуправляющиеся территориальные общности имеют право объединяться для решения общих вопросов; законодатель обязан создавать условия для объединения общин. Закон о местном самоуправлении и местной администрации предусмотрел, что любые административно-территориальные единицы могут объединяться на добровольном принципе для решения проблем и задач, представляющих общий интерес. Похоже, однако, что приведенные нормы Конституции и закона не вполне между собой согласуются: формулировка закона дает возможность объединяться также и областям, что Конституцией вряд ли имелось в виду, да и самим законодателем тоже. Что же касается общин, то им закон разрешает создавать даже национальное и региональные объединения для защиты своих общих интересов и поддержания и развития местного самоуправления. В частности, национальному объединению, которое считается таковым при участии не менее 2/3 общего числа общин, законом предоставлены права:

представлять своих членов перед государственными органами;

разрабатывать предложения об изменении и усовершенствовании правового регулирования местного самоуправления;

подготавливать заключения и предложения по проекту бюджета страны в части, относящейся к общинам;

осуществлять контакты и взаимодействие с родственными организациями в других странах и

состоять в международных объединениях;

осуществлять другие функции, определенные учредительным актом.

2. Общинное самоуправление

Согласно Конституции, община есть основная административно-территориальная единица, в которой осуществляется местное самоуправление, а граждане участвуют в управлении общиной как через избранные ими органы местного самоуправления, так и непосредственно через референдум и общее собрание населения.

Представительным органом местного самоуправления в общине является общинный совет, который избирается населением соответствующей общины сроком на четыре года. Он состоит из: 11 советников — при населении общины до 5 тыс. жителей, 19 советников — при населении общины до 10 тыс. жителей, 25 советников — при населении общины до 20 тыс. жителей, 29 советников — при населении общины до 30 тыс. жителей, 39 советников — при населении общины до 50 тыс. жителей, 45 советников — при населении общины до 100 тыс. жителей, 51 советника — при населении общины более 100 тыс. жителей, 61 советника в Столичной общине.

Общинный совет занимается проблемами местного значения, в том числе определяет политику развития общины, решает вопросы, связанные с экономикой, охраной окружающей среды, здравоохранением, социальной, образовательной, культурной и коммунально-бытовой деятельностью, общинной собственностью, безопасностью движения и общественным порядком и т. д. В законодательстве компетенция общинного совета определяется как остаточная: он 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. Совет наделен правом оспаривать в судебном порядке акты и действия, нарушающие права местного самоуправления. Акты совета в семидневный срок направляются областному управляющему.

В больших городах вопросы, связанные с ежедневными потребностями населения по месту жительства, административным обслуживанием физических и юридических лиц, благоустройством и санитарией, общинному совету помогают решать районные советы. Они состоят из 11 советников при населении района до 50 тыс. жителей, 15 советников — при населении до 100 тыс. жителей и 19 советников — при населении свыше 100 тыс. жителей.

Советники для выполнения своих задач получают оплачиваемый отпуск, а работодателю эти средства возмещаются из соответствующего бюджета. В период действия мандата трудовые отношения советников не могут быть прекращены. Советникам запрещено участвовать в принятии советом решений, если этими решениями затрагиваются их личные интересы, интересы их супругов и родственников до четвертой степени включительно.

Общинный (районный) совет тайным голосованием из своего состава избирает председателя. Избранным считается кандидат, получивший абсолютное большинство голосов от состава совета.

Органом исполнительной власти в общине является *кмет.* Он, как и кмет района или кметства, выбирается населением сроком на четыре года. Кмет общины является одновременно кметом ее административного центра. В установленных законом случаях он выполняет также функции, возложенные на него центральными государственными органами.

По предложению кмета общинный совет может избрать тайным голосованием одного или более заместителей кмета. Кметом и заместителем кмета могут быть избраны лица, имеющие образование не ниже среднего. Во время осуществления своего мандата они не могут руководить политическими партиями и коммерческими обществами. В своей деятельности кмет руководствуется законами, актами общинного (районного) совета и решениями населения. Кмет руководит исполнительной деятельностью общины (района), 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.

Общинный совет может в течение двух месяцев отменить акт кмета, которым нарушается решение совета. В свою очередь, кмет общины может в течение семи дней оспорить решение общинного совета, если считает, что что оно противоречит интересам общины или нарушает законы. Если совет подтвердил свое решение абсолютным большинством всех советников, кмет обязан исполнить решение

или обратиться в суд, если считает, что оно противоречит закону.

Кмет общины назначает бессрочно секретаря общины, имеющего высшее образование и организующего деятельность общинной администрации. Служащие общинной администрации имеют статус государственных служащих.

В кметствах по решению общих собраний также могут избиг раться советники, которые оказывают помощь кметам.

Кроме того, Закон о народных опросах предусматривает еще две формы непосредственной демократии в общинах: собрание и сбор подписей.

Общее собрание населения решает местные вопросы в общине, районе, кметстве, населенном пункте, квартале населенного пункта (если их население превышает 1 тыс. человек, то собрание может проводиться по секциям) и состоит из всех избирателей района. В его компетенцию входят благоустройство населенного пункта, района, квартала; обеспечение его гигиены; распоряжение общинным имуществом, предназначенным для общего пользования (водные источники, пастбища и т.п.); проведение мероприятий по защите овощных культур от болезней и вредителей и др.

Общее собрание созывается гражданами по их инициативе (по требованию 1/4 имеющих право голоса), а также по инициативе общинного совета. Оно считается состоявшимся при наличии более половины имеющих право голоса в данной единице (общине, районе, кметстве, населенном пункте, квартале населенного пункта). Если в установленный час необходимое число участников не явилось, то собрание откладывается на час, после чего проводится с участием явившихся, но их должно быть не менее 1/3 от числа имеющих право участвовать в данном собрании. Голосование открытое, ведется протокол собрания. Решения принимаются большинством голосов присутствующих.

Сбор *подписей* — такая форма непосредственной демократии, посредством которой граждане, проживающие в общине, районе, кметстве, населенном месте, квартале направляют свои предложения по решению важных вопросов местной жизни. Данное право осуществляется по инициативе не менее 100 избирателей, а в кметствах с населением менее 200 человек — не менее чем 1/5 обладающих правом голоса. На их собрании выбирается инициативный комитет в составе трех — пяти человек, который регистрируется у кмета. Кмет выдает подписные листы, оформленные соответствующим образом и снабженные печатью общины или кметства. Сбор подписей считается состоявшимся, если не менее 1/4 имеющих право голоса подпишет их в течение месяца. В этом случае председатель общинного совета уведомляет советников и в месячный срок проводит заседание общинного совета по данному вопросу.

3. Областное управление

Управление в области осуществляет *областной управляющий,* которому помогает областная администрация, включающая его заместителей. Областного управляющего назначает Совет министров, а заместителей — Министр-председатель. Областной управляющий и его заместители не могут состоять в руководящих органах политических партий и осуществлять коммерческую деятельность.

Областной управляющий обеспечивает проведение государственной политики, отвечает за защиту национальных интересов, законность и общественный порядок и осуществляет административный контроль, включая контроль за законностью деятельности местного самоуправления и местной администрации, государственных органов, организаций и предприятий на территории области, так как на него возложено обеспечение исполнения законов в области. Он организует оборонительно-мобилизационную подготовку населения, руководит его защитой в случаях бедствий и аварий, отвечает за соблюдение общественного порядка.

Областной управляющий приостанавливает исполнение незаконных актов общинных советов и в месячный срок по их получении представляет их в соответствующий окружной суд. В тот же срок он отменяет незаконные акты кметов общин, государственных органов, организаций и предприятий.

Актами областного управляющего являются приказы (заповеди), которые могут быть обжалованы в судебном порядке.

Центральные государственные органы и их представители на местах осуществляют контроль за законностью актов местного управления только в предусмотренных законом случаях.

4. Столичное самоуправление и управление

Столичная большая община является специфической 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 61 советника.

В Софии областной управляющий не назначается, а его функции выполняет, как правило, кмет Столичной общины.

Столичная община делится на 24 района, а районы — на кметства районов. В районах имеются районные советы, избираемые населением. Они принимают программы и планы реализации общинной политики на территории района, принимают решения относительно использования предоставленного району общинным советом общинного имущества, осуществляют контроль за расходованием бюджета общины в той части, которая предназначена району, и выполняют некоторые другие функции. Исполнительную власть в районе осуществляет районный кмет.

Литература

Андреева Г.Н. Административное право Болгарии //Административное право зарубежных стран. М.: СПАРК, 1996 (гл. 8).

Законодательные акты о гражданстве. В 4-х томах. Том 1. Страны Европы. М.: Терра, 1993.

Конституции государств Восточной Европы. Учебное и справочное пособие. М.: ИнфраМ — Норма, 1996.

Конституция Республики Болгария//Правоведение, 1991, № 6; Право и жизнь, 1992, № 1 и 2.

Новые конституции стран Восточной Европы и Азии (1989 — 1992). М.: Юрид. колледж МГУ, 1996.

Пройсс У. Модели конституционного развития и перемены в Восточной Европе//Полис, 1996, N 4.

Сборник избирательных законов стран Центральной и Восточной Европы. Киев; IFES, 1995.

Контрольные вопросы и задания

1. Какое значение имеет Конституция Болгарии для современного болгарского общества?
2. Перечислите характерные черты действующей болгарской Конституции.
3. Обратите внимание на порядок изменения болгарской Конституции. В какой из стран, конституционное право которых Вам знакомо, есть похожий порядок? В чем здесь сходство и в чем различие?
4. Перечислите специфические, характерные только для Болгарии черты конституционного статуса человека и гражданина. С чем, по Вашему мнению, связано наличие довольно значительного перечня обязанностей гражданина в болгарской Конституции?
5. Как строятся взаимоотношения трех ветвей власти в Болгарии? В чем особенности болгарского варианта разделения властей?
6. Сравните иммунитет народного представителя с парламентским иммунитетом во Франции и в России.
7. Что означает конституционное положение о том, что Народное собрание — постоянно действующий орган?
8. Какой русский термин эквивалентен термину «квестор»?
9. Каковы дискреционные полномочия Президента республики?
10. Сравните процедуру досрочного смещения Президента в США и Болгарии.
11. Какие выводы можно сделать из сравнения составов правительств, сформированных в 1992 и 1995 гг.?
12. В чем различие голосования в Народном собрании вопроса о доверии правительству по ст. 89 и 112 Конституции?
13. Можно ли сказать, что в Болгарии существуют две ветви судебной власти — суды общей юрисдикции и суды административной юрисдикции?
14. Какие органы в других изученных Вами странах напоминает Высший судебный совет?
15. На основе анализа текста Конституции подтвердите содержание ст. 2 об унитарном устройстве страны.

ПРИЛОЖЕНИЕ
Конституция республики Польша*
от 2 апреля 1997 г.**

* См. примечание 1 в гл. VII (здесь и далее примечания переводчика).

** Дата принятия Национальным Собранием. На референдуме Конституция одобрена 25 мая 1997 г..

В заботе о существовании и будущем нашей Отчизны,
вновь обретя в 1989 году возможность суверенно и демократически решать о Ее судьбе,
мы, Польская Нация, — все граждане Республики,

как верующие в Бога — источник правды, справедливости, добра и красоты,

так и не разделяющие этой веры, а выводящие эти универсальные ценности из иных источников,

равные в правах и обязанностях по отношению к общему благу — Польше,

благодарные нашим предкам за их труд, за борьбу за независимость, стоившую огромных жертв, за культуру, коренящуюся в христианском наследии Нации и общечеловеческих ценностях,

продолжая наилучшие традиции Первой и Второй Республики,

обязавшиеся передать будущим поколениям все то ценное, что добыто более чем за тысячу лет,

соединенные узами общности с нашими соотечественниками, рассеянными по свету,

сознавая потребность в сотрудничестве со всеми странами на благо Человеческой Семьи,

памятуя о горьком опыте времен, когда основные свободы и права человека были в нашей Отчизне попраны,

стремясь навсегда гарантировать гражданские права, а деятельности публичных учреждений обеспечить добросовестность и четкость,

ощущая ответственность перед Богом или перед собственной совестью,

вводим

Конституцию Республики Польша

как основные законы для государства, опирающиеся на уважение свободы и справедливости, взаимодействие властей, общественный диалог, а также на принцип дополнительности (po-mocniczosci), укрепляющий правомочия граждан и их сообществ.

Всех, кто будет применять эту Конституцию на благо Третьей Республики, призываем делать это, заботясь о сохранении прирожденного достоинства человека, его права на свободу и обязанности быть солидарным с другими, а уважение этих принципов считать нерушимой основой Республики Польша.

Раздел I. РЕСПУБЛИКА

Статья 1

Республика Польша есть общее благо всех граждан.

Статья 2

Республика Польша есть демократическое правовое государство, осуществляющее принципы социальной справедливости.

Статья 3

Республика Польша есть единое государство.

Статья 4

1. Верховная власть в Республике Польша принадлежит Нации.
2. Нация осуществляет власть через своих представителей или непосредственно.

Статья 5

Республика Польша стоит на страже независимости (nie-podleglości) и нерушимости своей территории, обеспечивает свободы и права человека и гражданина, а также безопасность граждан, стоит на страже национального наследия, а также обеспечивает охрану окружающей среды, руководствуясь принципом равномерного развития.

Статья 6

1. Республика Польша создает условия для распространения благ культуры, являющейся источником самобытности польской нации, ее существования (trwania) и развития, и для равного доступа к ним.
2. Республика Польша оказывает помощь полякам, проживающим за границей, в сохранении их связей с национальным культурным наследием.

Статья 7

Органы публичной власти действуют на основе и в границах права.

Статья 8

1. Конституция есть верховное право Республики Польша.

2. Предписания Конституции применяются непосредственно, поскольку Конституция не постановляет иначе.

Статья 9

Республика Польша соблюдает обязывающее ее международное право.

Статья 10

1. Устройство Республики Польша основывается на разделении и равновесии законодательной власти, исполнительной власти и судебной власти.

2. Законодательную власть осуществляют Сейм и Сенат, исполнительную власть — Президент Республики Польша и Совет Министров, а судебную власть — суды и трибуналы.

Статья 11

1. Республика Польша обеспечивает свободу создания и деятельности политических партий. Политические партии объединяют на принципах добровольности и равенства польских граждан с целью влиять демократическими методами на формирование политики государства.

2. Финансирование политических партий — открытое.

Статья 12

Республика Польша обеспечивает свободу создания и деятельности профессиональных союзов, социально-профессиональных организаций земледельцев, обществ, гражданских движений, иных добровольных объединений, а также фондов.

Статья 13

Запрещается существование политических партий и иных организаций, обращающихся в своих программах к тоталитарным методам и практике деятельности нацизма, фашизма и коммунизма, а также тех, программа или деятельность которых предполагает или допускает расовую и национальную ненависть, применение насилия с целью захвата власти или влияния на политику государства либо предусматривает сокрытие в тайне структур или членства.

Статья 14

Республика Польша обеспечивает свободу печати и иных средств массовой информации (spotecznego przekazu).

Статья 15

1. Территориальное устройство Республики Польша обеспечивает децентрализацию публичной власти.

2. Основное территориальное деление государства, учитывающее социальные, экономические или культурные связи и обеспечивающее территориальным единицам способность выполнять публичные задачи, определяется законом.

Статья 16

1. Совокупность жителей единиц основного территориального деления образует в силу права самоуправляющееся сообщество (wspólnotę samorządową).

2. Территориальное самоуправление участвует в осуществлении публичной власти. Принадлежащую ему в рамках законов существенную часть публичных задач самоуправление выполняет от собственного имени и под собственную ответственность.

Статья 17

1. Посредством закона можно создавать профессиональное самоуправление, которое представляет лиц, занятых в профессиях, требующих публичного доверия, и проявляет заботу о надлежащем осуществлении этих профессий в границах публичного интереса и для его охраны.

2. Посредством закона можно создавать также иные виды самоуправления. Это самоуправление не может нарушать свободу осуществления профессий и ограничивать свободу хозяйственного

предпринимательства (podejmowania działalności gospodarczej).

Статья 18

Брак как союз женщины и мужчины, семья, материнство и родительство находятся под охраной и покровительством (opieka) Республики Польша.

Статья 19

Республика Польша окружает особой заботой (opieka) ветеранов войн за независимость, особенно военных инвалидов.

Статья 20

Социальное рыночное хозяйство, опирающееся на свободу хозяйственной деятельности, частную собственность, а также солидарность, диалог и сотрудничество социальных партнеров, образует основу экономического устройства Республики Польша.

Статья 21

1. Республика Польша охраняет собственность и право наследования.
2. Лишение имущества (wywłaszczenie) допустимо только тогда, когда осуществляется в публичных целях и за справедливое (shiszne) возмещение.

Статья 22

Ограничение свободы хозяйственной деятельности допускается только посредством закона и только с учетом важного публичного интереса.

Статья 23

Основой аграрного (rolnego) устройства государства является семейное хозяйство. Этот принцип не нарушает положений ст. 21 и ст. 22.

Статья 24

Труд находится под охраной Республики Польша. Государство осуществляет надзор за условиями осуществления труда..

Статья 25

1. Церкви и иные вероисповедные союзы равноправны.
2. Публичные власти в Республике Польша сохраняют беспристрастность в вопросах религиозных, мировоззренческих и философских убеждений, обеспечивая свободу их выражения в публичной жизни.
3. Отношения между государством и церквами, иными вероисповедными союзами строятся на принципах уважения их автономии, а также взаимной независимости (niezależności) каждого в своей области, равно как и взаимодействия на благо человека и на общее благо.
4. Отношения между Республикой Польша и Католическим костелом определяются международным договором, заключенным с Апостольским Престолом*, и законами.

* Имеется в виду Ватикан.

5. Отношения между Республикой Польшей и иными церквами, а также вероисповедными союзами определяются законами, принятыми на основе договоров, заключенных Советом Министров с их компетентными представителями.

Статья 26

1. Вооруженные Силы Республики Польша служат охране независимости (niepodległości) государства и неделимости его территории, а также обеспечению безопасности и нерушимости его границ.
2. Вооруженные Силы сохраняют нейтралитет в политических делах, а также подлежат гражданскому и демократическому контролю.

Статья 27

В Республике Польша официальным языком является польский язык. Настоящим предписанием не нарушаются права национальных меньшинств, вытекающие из ратифицированных международных договоров.

Статья 28

1. Гербом Республики Польша является изображение белого орла в короне на красном поле.
2. Цветами (barwami) Республики Польша являются белый и красный цвета (kolory).
3. Гимном Республики Польша является «Мазурка Домбровского».
4. Герб, цвета и гимн Республики Польша подлежат правовой охране.
5. Подробности, касающиеся герба, цветов и гимна, определяются законом.

Статья 29

Столицей Республики Польша является Варшава.

Раздел II. СВОБОДЫ, ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

Общие принципы

Статья 30

Прирожденное и неотъемлемое достоинство человека образует источник свобод и прав человека и гражданина. Оно нерушимо, а его уважение и охрана являются обязанностью публичных властей.

Статья 31

1. Свобода человека подлежит правовой охране.
2. Каждый обязан уважать свободы и права других. Никого нельзя принуждать делать то, к чему право его не обязывает.
3. Ограничения в области пользования конституционными свободами и правами могут быть установлены только в законе и только тогда, когда они необходимы в демократическом государстве для его безопасности или публичного порядка либо для охраны окружающей среды, здоровья и публичной морали или же свобод и прав других лиц. Эти ограничения не могут нарушать сущность свобод неправ.

Статья 32

1. Все равны перед законом. Все имеют право на равное обращение со стороны публичных властей.
2. Никто ни по какой причине не может подвергаться дискриминации в политической, социальной или экономической жизни.

Статья 33

1. Женщина и мужчина в Республике Польша имеют равные права в семейной, политической, социальной и экономической жизни.
2. Женщина и мужчина имеют, в частности, равное право на образование, занятость и продвижение, на одинаковое вознаграждение за труд одинаковой ценности, на социальное обеспечение, а также на занятие должностей, выполнение функций, равно как на получение публичных отличий (god-nosci) и наград.

Статья 34

1. Польское гражданство приобретается по рождению от родителей, являющихся польскими гражданами. Другие случаи приобретения польского гражданства определяются законом.
2. Польский гражданин не может утратить польское гражданство, если сам от него не откажется.

Статья 35

1. Республика Польша обеспечивает польским гражданам, принадлежащим к национальным и этническим меньшинствам, свободу сохранения и развития собственного языка, сохранения обычаев и традиций, а также развития собственной культуры.
2. Национальные и этнические меньшинства имеют право на создание собственных образовательных, культурных учреждений и учреждений, служащих охране религиозной самобытности,

а также на участие в решении дел, касающихся их культурной самобытности.

Статья 36

Во время пребывания за границей польский гражданин имеет право на покровительство (opieki) со стороны Республики Польша.

Статья 37

1. Тот, кто находится под властью Республики Польша, пользуется свободами и правами, обеспеченными в Конституции.
2. Исключения из этого принципа, относящиеся к иностранцам, определяются законом.

Личные свободы и права

Статья 38

Республика Польша обеспечивает каждому человеку правовую охрану жизни.

Статья 39

Никто не может быть подвергнут научным экспериментам, в том числе медицинским, без добровольно выраженного согласия.

Статья 40

Никто не может быть подвергнут пыткам либо жестокому, бесчеловечному или унизительному обращению и наказанию. Запрещается применение телесных наказаний.

Статья 41

1. Каждому обеспечиваются личная неприкосновенность и личная свобода. Лишение или ограничение свободы может наступить только в соответствии с принципами и порядком, определенными в законе.
2. Каждый лишенный свободы не на основании судебного приговора имеет право обращаться в суд в целях незамедлительного установления законности этого лишения. О лишении свободы незамедлительно уведомляется семья или лицо, указанное лишенным свободы.
3. Каждый задержанный должен быть незамедлительно и понятным для него образом информирован о причинах задержания. В течение 48 часов с момента задержания он должен быть передан в распоряжение суда. Задержанного надлежит освободить, если в течение 24 часов после передачи в распоряжение суда ему не будет вручено постановление суда о временном аресте вместе с предъявленными обвинениями.
4. С каждым лишенным свободы следует обращаться гуманным образом.
5. Каждый незаконно лишенный свободы имеет право на возмещение вреда.

Статья 42

1. Уголовной ответственности подлежит только тот, кто совершил деяние, запрещенное под угрозой наказания законом, действующим во время совершения деяния. Этот принцип не препятствует наказанию за деяние, которое во время его совершения составляло преступление в смысле международного права.
2. Каждый, против кого ведется уголовное производство, имеет право на защиту на всех стадиях производства. Он может, в частности, выбрать защитника или в соответствии с принципами, определенными в законе, воспользоваться помощью защитника по назначению (z urzedu).
3. Каждый считается невиновным, пока его вина не будет подтверждена правомочным приговором суда.

Статья 43

К военным преступлениям и преступлениям против человечности сроки давности не применяются.

Статья 44

Течение давности в отношении преступлений, не преследовавших по политическим причинам и

совершенных публичными должностными лицами либо по их указанию (zlecenie), подлежит приостановлению до времени отпадения (ustania) этих причин.

Статья 45

1. Каждый имеет право на справедливое и открытое рассмотрение дела без необоснованного отлагательства компетентным, неподчиненным (niezalezny), беспристрастным и независимым (niezawisty) судом.

2. Исключение открытого разбирательства может иметь место по соображениям морали, безопасности государства и публичного порядка, а также по соображениям охраны частной жизни сторон или иного важного частного интереса. Судебное решение (wyrok) оглашается публично.

Статья 46

Конфискация вещи (rzeczy) может иметь место только в случаях, определенных в законе, и только на основании правомочного решения (orzeczenia) суда.

Статья 47

Каждый имеет право на правовую охрану частной, семейной жизни, чести и доброго имени, а также право решать о своей личной жизни.

Статья 48

1. Родители имеют право на воспитание детей согласно собственным убеждениям. Это воспитание должно учитывать степень зрелости ребенка, а также свободу его совести и вероисповедания и его убеждений.

2. Ограничение или лишение родительских прав может иметь место только в случаях, определенных в законе, и только на основании правомочного решения суда.

Статья 49

Обеспечиваются свобода и охрана тайны коммуникаций. Ограничение их может иметь место только в случаях, определенных в законе, и в определенном в нем порядке.

Статья 50

Обеспечивается неприкосновенность жилища. Обыск жилища, помещения или транспортного средства (pojazdu) может иметь место только в случаях, определенных в законе, и в определенном в нем порядке.

Статья 51

1. Никто не может быть обязан иначе, чем на основании закона, раскрывать информацию, касающуюся его личности.

2. Публичные власти не могут искать, собирать иную информацию о гражданах, чем та, которая необходима в демократическом правовом государстве, и открывать к ней доступ.

3. Каждый имеет право доступа к относящимся к нему официальным документам и собраниям данных. Ограничение этого права может определяться законом.

4. Каждый имеет право требовать исправления, а также удаления информации неправильной, неполной или собранной способом, противоречащим закону.

5. Принципы и порядок сбора информации, а также открытия к ней доступа определяются законом.

Статья 52

1. Каждому обеспечивается свобода передвижения по территории Республики Польша, а также выбора места жительства и пребывания.

2. Каждый может свободно покидать территорию Республики Польша.

3. Свободы, о которых говорится в ч. 1 и 2, могут подлежать ограничениям, определенным в законе.

4. Нельзя выслать польского гражданина из страны или запретить ему возвращение в страну.

5. Лицо, чье польское происхождение подтверждено согласно закону, может навсегда поселиться на территории Республики Польша.

Статья 53

1. Каждому обеспечивается свобода совести и религии.

2. Свобода религии охватывает свободу исповедовать или принимать религию по собственному выбору, а также выражать индивидуально или вместе с другими, публично или частным образом свою религию посредством отправления культа, молитв, участия в обрядах, практик и обучения. Свобода религии охватывает также владение храмами и иными культовыми местами в зависимости от потребностей верующих и право лиц пользоваться религиозной помощью там, где они находятся.

3. Родители имеют право обеспечивать детям моральное и религиозное воспитание и обучение согласно своим убеждениям. Предписание ч. 1 ст. 48 применяется соответственно.

4. Религия церкви или иного вероисповедного союза с урегулированным правовым положением может быть учебным предметом в школе, причем не может нарушаться свобода совести и религии других лиц.

5. Свобода проявления религии может быть ограничена только посредством закона и только тогда, когда это необходимо для охраны безопасности государства, публичного порядка, здоровья, морали или свобод и прав других лиц.

6. Никто не может быть принужден к участию или неучастию в религиозных практиках.

7. Никто не может быть обязан органами публичной власти раскрывать свое мировоззрение, религиозные убеждения или вероисповедание.

Статья 54

1. Каждому обеспечивается свобода выражения своих взглядов, а также поиска и распространения информации.

2. Предварительная цензура средств массовой информации, а также лицензирование (koncesjonowanie) прессы запрещаются. Закон может установить обязанность предварительного получения лицензии на эксплуатацию (prowadzenie) радио- или телевизионной станции.

Статья 55

1. Экстрадиция польского гражданина запрещается.

2. Запрещается экстрадиция лица, подозреваемого в совершении преступления без применения насилия по политическим причинам.

3. По делу о допустимости экстрадиции решение выносит суд.

Статья 56

1. Иностранцы могут в Республике Польша пользоваться правом убежища в соответствии с принципами, определенными в законе.

2. За иностранцем, который в Республике Польша ищет защиты от преследования, может быть признан статус беженца согласно международным договорам, обязывающим Республику Польша.

Политические свободы и права

Статья 57

Каждому обеспечивается свобода организации мирных собраний и участия в них. Ограничение этой свободы может определяться законом.

Статья 58

1. Каждому обеспечивается свобода объединения.

2. Запрещаются объединения., цель или деятельность которых противоречат Конституции или закону. Об отказе в регистрации или о запрещении деятельности такого объединения решение выносит суд.

3. Закон определяет виды объединений, подлежащих судебной регистрации, порядок этой регистрации, а также формы надзора за этими объединениями.

Статья 59

1. Обеспечивается свобода объединения в профессиональные союзы, социально-профессиональные организации земледельцев, а также в организации работодателей.

2. Профессиональные союзы, а также работодатели и их организации имеют право на переговоры, в частности в целях разрешения коллективных споров, а также на заключение коллективных трудовых договоров и иных соглашений.

3. Профессиональным союзам принадлежит право организовывать забастовки работников и иные формы протеста в границах, определенных в законе. С учетом публичного блага закон может ограничить проведение забастовки или запретить ее в отношении определенных категорий работников или в определенных сферах.

4. Объем свободы объединения в профессиональные союзы и организации работодателей, а также иных профсоюзных свобод может подлежать только таким законодательным ограничениям, какие допускаются международными договорами, обязывающими Республику Польша.

Статья 60

Польские граждане, в полной мере пользующиеся публичными правами, имеют право доступа к публичной службе на одинаковых принципах.

Статья 61

1. Гражданин имеет право получать информацию о деятельности органов публичной власти, а также лиц, выполняющих публичные функции. Это право охватывает также получение информации о деятельности органов хозяйственного и профессионального самоуправления, а также иных лиц и организационных единиц в объеме, в котором они выполняют задачи публичной власти и осуществляют хозяйственное распоряжение коммунальным достоянием или имуществом Казны Государства.

2. Право на получение информации охватывает доступ к документам, а также допуск на заседания коллегиальных органов публичной власти, сформированных всеобщими выборами, с возможностью записи звука или изображения.

3. Ограничение права, о котором говорится в ч. 1 и 2, может иметь место исключительно по мотивам определенной в законах охраны свобод и прав других лиц и хозяйствующих субъектов, а также охраны публичного порядка, безопасности или важного экономического интереса государства.

4. Порядок предоставления информации, о которой говорится в ч. 1 и 2, определяется законами, а в отношении Сейма и Сената — их регламентами.

Статья 62

1. Польский гражданин имеет право участвовать в референдуме, а также право избирать Президента Республики, депутатов, сенаторов и представителей в органы территориального самоуправления, если не позднее дня голосования достиг 18 лет.

2. Право участвовать в референдуме, а также право избирать не принадлежит лицам, которые правомочным судебным решением объявлены недееспособными либо лишены публичных или избирательных прав.

Статья 63

Каждый имеет право обращаться с петициями, предложениями и жалобами, преследуя публичный, собственный или другого лица с его согласия интерес, в органы публичной власти, а также в общественные организации и учреждения в связи с выполняемыми ими задачами, которые им поручены в сфере публичной администрации. Порядок рассмотрения петиций, предложений и жалоб определяется законом.

Экономические, социальные и культурные свободы и права

Статья 64

1. Каждый имеет право на собственность, иные имущественные права, а также право наследования.

2. Собственность, иные имущественные права, а также право наследования подлежат равной для всех правовой охране.

3. Собственность может быть ограничена только посредством закона и только в объеме, в котором он не нарушает сущности права собственности.

Статья 65

1. Каждому обеспечивается свобода выбора и осуществления профессии, а также выбора места работы. Исключения определяются законом.

2. Обязанность труда может быть возложена только законом.

3. Постоянная занятость детей до 16 лет запрещается. Формы и характер допустимой занятости определяются законом.

4. Минимальный размер вознаграждения за труд или способ установления этого размера определяются законом.

5. Публичные власти проводят политику, направленную на полную, продуктивную занятость, посредством реализации программ борьбы с безработицей, в частности организации и поддержки профессионального консультирования и обучения, а также публичных работ и интервенционного* труда.

* Интервиционизм — политика государственного вмешательства в экономические отношения.

Статья 66

1. Каждый имеет право на безопасные и гигиеничные условия труда. Порядок реализации этого права, а также обязанности работодателя определяются законом.

2. Работник имеет право на определенные в законе дни, свободные от труда, и ежегодные оплачиваемые отпуска; максимальные нормы рабочего времени определяются законом.

Статья 67

1. Гражданин имеет право на социальное обеспечение в случае нетрудоспособности вследствие болезни или инвалидности, а также по достижении пенсионного возраста. Объем и формы социального обеспечения определяются законом.

2. Гражданин, оставшийся без работы не по собственной воле и не имеющий иных средств существования, имеет право на социальное обеспечение, объем и формы которого определяются законом.

Статья 68

1. Каждый имеет право на охрану здоровья.

2. Гражданам независимо от их материального положения публичные власти обеспечивают равный доступ к выплатам на здравоохранение, финансируемым из публичных средств. Условия и объем предоставления выплат определяются законом.

3. Публичные власти обязаны обеспечивать особую заботу о здоровье детей, беременных женщин, лиц с физическими и умственными недостатками (niepelnosprawnym) и лиц пожилого возраста.

4. Публичные власти обязаны бороться с эпидемическими заболеваниями и предупреждать негативные для здоровья последствия деградации окружающей среды.

5. Публичные власти поддерживают развитие физической культуры, особенно среди детей и молодежи.

Статья 69

Лицам с физическими и умственными недостатками публичные власти оказывают в соответствии с законом помощь в обеспечении существования, приспособлении к труду, а также в социальной коммуникации.

Статья 70

1. Каждый имеет право на учебу. Учеба до 18-летнего возраста обязательна. Порядок выполнения школьной обязанности определяется законом.

2. Учеба в публичных школах бесплатная. Закон может допустить предоставление высшими публичными школами некоторых образовательных услуг за плату.

3. Родители вольны выбирать для своих детей иные школы, чем публичные. Граждане и учреждения имеют право учреждать основные (podstawowe), средние (ponadpodstawowe) и высшие школы, а также воспитательные заведения. Условия учреждения и деятельности непубличных школ и участия публичных властей в их финансировании, а также принципы педагогического надзора за школами и воспитательными заведениями определяются законом.

4. Публичные власти обеспечивают гражданам всеобщий и равный доступ к образованию. С этой целью создаются и поддерживаются системы индивидуальной финансовой и организационной помощи ученикам и студентам. Условия предоставления помощи определяются законом.

5. Обеспечивается автономия высших школ на принципах, определенных в законе.

Статья 71

1. Государство в своей социальной и экономической политике учитывает благо семьи. Семьи, находящиеся в трудном материальном и социальном положении, особенно многодетные и неполные, имеют право на особую помощь со стороны публичных властей.

2. Мать до и после рождения ребенка имеет право на особую помощь публичных властей, объем которой определяется законом.

Статья 72

1. Республика Польша обеспечивает охрану прав ребенка. Каждый имеет право требовать от органов публичной власти защиты ребенка от насилия, жестокости, эксплуатации и деморализации.

2. Ребенок, лишенный родительской опеки, имеет право на опеку и помощь публичных властей.

3. В ходе установления прав ребенка органы публичной власти, а также лица, ответственные за ребенка, обязаны выслушать и по мере возможности учесть мнения ребенка.

4. Закон определяет компетенцию и порядок назначения Уполномоченного по Правам Ребенка (Rzecznika Praw Dziecka).

Статья 73

Каждому обеспечиваются свобода художественного творчества, научных исследований, а также опубликования их результатов, свобода преподавания, а также свобода пользования благами культуры.

Статья 74

1. Публичные власти проводят политику, обеспечивающую нынешнему и будущим поколениям экологическую безопасность.

2. Охрана окружающей среды является обязанностью публичных властей.

3. Каждый имеет право на информацию о состоянии и охране окружающей среды.

4. Публичные власти поддерживают действия граждан, направленные на охрану и улучшение состояния окружающей среды.

Статья 75

1. Публичные власти проводят политику, благоприятствующую удовлетворению жилищных потребностей граждан, в частности противодействуют бездомности, поддерживают развитие социального строительства, а также способствуют действиям граждан, направленным на получение собственного жилища.

2. Охрана прав съемщиков жилья (lokatorow) определяется законом.

Статья 76

Публичные власти охраняют потребителей, пользователей и нанимателей (najemcow) от действий, угрожающих их здоровью, частной жизни (prywatnosci) и безопасности, а также от нечестной рыночной практики. Объем этой охраны определяется законом.

Средства охраны свобод и прав

Статья 77

1. Каждый имеет право на возмещение вреда, причиненного ему несоответствующим праву действием органа публичной власти.

2. Закон никому не может закрывать судебный путь для восстановления (dochodzenia) нарушенных свобод или прав.

Статья 78

Каждая из сторон имеет право на обжалование судебных решений (orzeczen) и определений (decyzji),

вынесенных по первой инстанции. Исключения из этого принципала также порядок обжалования определяются законом.

Статья 79

1. Каждый, чьи конституционные свободы или права оказались нарушенными, имеет право на определенных в законе принципах обратиться с жалобой в Конституционный Трибунал по вопросу о соответствии Конституции закона или иного нормативного акта, на основании которого суд или орган публичной администрации вынес окончательное решение о его свободах или правах или о его обязанностях, определенных в Конституции.

2. Предписание ч. 1 не относится к правам, определенным в ст. 56.

Статья 80

Каждый имеет право на определенных в законе принципах обращаться к Уполномоченному по Гражданским Правам (Rzec-znik Praw Obywatelskich) с просьбой о помощи в охране своих свобод или прав, нарушенных органами публичной власти.

Статья 81

Восстановления прав, определенных в ч. 4 и 5 ст. 65, ст. 66, ст. 69, ст. 71 и ст. 74 — 76, можно добиваться в границах, определенных в законе.

Обязанности

Статья 82

Обязанностью польского гражданина являются верность Республике Польша, а также забота об общем благе.

Статья 83

Каждый несет обязанность блюсти право Республики Польша.

Статья 84

Каждый обязан нести публичные обременения и повинности, в том числе платить налоги, определенные в законе.

Статья 85

1. Обязанностью польского гражданина является защита Отчизны.

2. Объем обязанности военной службы определяется законом.

3. Гражданин, которому религиозные убеждения или исповедуемые моральные принципы не позволяют отбывать военную службу, может быть обязан к заменяющей службе на определенных в законе принципах.

Статья 86

Каждый обязан заботиться о состоянии окружающей среды и несет ответственность за причиненное им его ухудшение. Принципы этой ответственности определяются законом.

Раздел III. ИСТОЧНИКИ ПРАВА

Статья 87

1. Источниками общеобязательного права Республики Польша являются: Конституция, законы, ратифицированные международные договоры, а также распоряжения (rozporzadzenia).

2. Источниками общеобязательного права Республики Польша на территории деятельности органов, которые их издали, являются акты местного права.

Статья 88

1. Условием вступления в силу (w zycie) законов, распоряжений, а также актов местного права является их опубликование.

2. Принципы и порядок опубликования нормативных актов определяются законом.

3. Международные договоры, ратифицированные с предварительного согласия, выраженного в законе, публикуются в порядке, требуемом для законов. Принципы опубликования иных международных договоров определяются законом.

Статья 89

1. Ратификация Республикой Польша международного договора и его денонсация требуют выраженного в законе предварительного согласия, если договор касается:

1) мира, союза, политических договоренностей (ukladow) или военных договоренностей,

2) гражданских свобод, прав или обязанностей, определенных в Конституции,

3) членства Республики Польша в международной организации,

4) значительного обременения государства в финансовом отношении,

5) вопросов, урегулированных в законе, либо таких, по которым Конституция требует издания закона.

2. О намерении предложить Президенту Республики ратифицировать международные договоры, ратификация которых не требует согласия, выраженного в законе, Председатель (Prezes) Совета Министров уведомляет Сейм.

3. Принципы, а также порядок заключения, ратификации и денонсации международных договоров определяются законом.

Статья 90

1. Республика Польша может на основании международного договора передать международной организации или международному органу компетенцию органов государственной власти по некоторым делам.

2. Закон, выражающий согласие на ратификацию международного договора, о котором говорится в ч. 1, постановляется Сеймом большинством 2/3 голосов в присутствии не менее половины законного числа депутатов, а также Сенатом большинством 2/3 голосов в присутствии не менее половины законного числа сенаторов.

3. О выражении согласия на ратификацию такого договора может быть постановлено общепольским (ogolnokrajowym) референдумом согласно предписанию ст. 125.

4. Постановление по вопросу о выборе порядка выражения согласия на ратификацию Сейм принимает абсолютным большинством голосов в присутствии не менее половины законного числа депутатов.

Статья 91

1. Ратифицированный международный договор после его опубликования в «Дзенник Устав Жечипосполитей Польской»* образует часть правопорядка страны и применяется непосредственно, поскольку его применение не поставлено в зависимость от издания закона.

2. Международный договор, ратифицированный с предварительного согласия, выраженного в законе, имеет приоритет перед законом, если этот закон нельзя согласовать с договором.

3. Если это вытекает из ратифицированного Республикой Польша договора, конституирующего международную организацию, установленное ею право применяется непосредственно, имея приоритет в случае коллизий с законами.

*«Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiep - «Дневник Законов Республики Польша».

Статья 92

1. Распоряжения издаются указанными в Конституции органами на основании особого уполномочия, содержащегося в законе, и с целью его исполнения. Уполномочие должно определять орган, компетентный издать распоряжение, и круг вопросов, переданных для урегулирования, а также директивы, касающиеся содержания акта.

2. Орган, уполномоченный на издание распоряжения, не может передавать свою компетенцию, о которой говорится в ч. 1, другому органу.

Статья 93

1. Постановления (uchwaty) Совета Министров, а также приказы (zarzadzenia) Председателя Совета

Министров и министров имеют внутренний характер и обязывают только организационные единицы, подчиненные органу, издавшему эти акты.

2. Приказы издаются только на основании закона. Они не могут служить основанием решений (decyzji) в отношении граждан, юридических лиц, а также иных субъектов.

3. Постановления и приказы подлежат контролю в отношении их соответствия общеобязательному праву.

Статья 94

Органы территориального самоуправления, а также местные органы правительственной администрации на основании и в границах полномочий, содержащихся в законе, издает акты местного права, обязательные на территории деятельности этих органов. Принципы и порядок издания актов местного права определяются законом.

Раздел IV. СЕЙМ И СЕНАТ

Статья 95

1. Законодательную власть в Республике Польша осуществляют Сейм и Сенат.

2. Сейм осуществляет контроль за деятельностью Совета Министров в объеме, определенном предписаниями Конституции и законов.

Выборы и срок полномочий (kadencja)

Статья 96

1. Сейм состоит из 460 депутатов.

2. Выборы в Сейм — всеобщие, равные, непосредственные и пропорциональные я проводятся тайным голосованием.

Статья 97

1. Сенат состоит из 100 сенаторов.

2. Выборы в Сенат — всеобщие, непосредственные и проводятся тайным голосованием.

Статья 98

1. Сейм и Сенат избираются на четырехлетний срок полномочий. Срок полномочий Сейма и Сената начинается в день собрания Сейма на первое заседание и длится до дня, предшествующего дню собрания Сейма следующего созыва (kadencji).

2. Выборы в Сейм и Сенат назначаются Президентом Республики не позднее, чем за 90 дней до истечения 4 лет от начала срока полномочий Сейма и Сената с установлением даты выборов на нерабочий день, приходящийся на 30-дневный период до истечения 4 лет от начала срока полномочий Сейма и Сената.

3. Сейм может сократить срок своих полномочий постановлением, принятым большинством не менее 2/3 голосов законного числа депутатов. Сокращение срока полномочий Сейма означает одновременно сокращение срока полномочий Сената. Предписание ч. 5 применяется соответственно.

4. Президент Республики по заслушании мнений Маршала Сейма и Маршала Сената может в определенных в Конституции случаях отдать приказ о сокращении срока полномочий Сейма. Вместе с сокращением срока полномочий Сейма сокращается также срок полномочий Сената.

5. Президент Республики, отдав приказ о сокращении срока полномочий Сейма, одновременно издает приказ провести выборы в Сейм и Сенат и назначает их дату на день, приходящийся на период не более 45 дней со дня издания приказа о сокращении срока полномочий Сейма. Президент Республики созывает первое заседание новоизбранного Сейма не позднее, чем на 15-й день после дня проведения выборов.

6. В случае сокращения срока полномочий Сейма применяется соответственно предписание ч. 1.

Статья 99

1. Избираться в Сейм может польский гражданин, имеющий право избирать и достигший не позднее дня выборов 21 года.

2. Избираться в Сенат может польский гражданин, имеющий право избирать и достигший не позднее дня выборов 30 лет.

Статья 100

1. Кандидатов в депутаты и сенаторы могут выдвигать политические партии, а также избиратели.
2. Нельзя баллотироваться (kandydowac) одновременно в Сейм и Сенат.
3. Принципы и порядок выдвижения кандидатов и проведения выборов, а также условия действительности выборов определяются законом.

Статья 101

1. Действительность выборов в Сейм и Сенат подтверждается Верховным Судом.
2. Избирателю на принципах, определенных в законе, принадлежит право обращаться в Верховный Суд с протестом против действительности выборов.

Депутаты и сенаторы

Статья 102

Нельзя быть одновременно депутатом и сенатором.

Статья 103

1. Мандат депутата нельзя совмещать с функцией Председателя (Prezesa) Польского Национального Банка, Председателя (Prezesa) Верховной Палаты Контроля, Уполномоченного по Гражданским Правам, Уполномоченного по Правам Ребенка и их заместителей, члена Совета Денежной Политики, члена Всепольского (Krajowej) Совета Радиовещания и Телевидения, посла, а также с должностью в Канцелярии Сейма, Канцелярии Сената, Канцелярии Президента Республики или с должностью в правительственной администрации. Это запрещение не касается членов Совета Министров и государственных секретарей в правительственной администрации.
2. Судья, прокурор, чиновник (urzednik) гражданской службы, военнослужащий (zolnierz), находящийся на действительной военной службе, должностное лицо (funkcjonariusz) полиции, а также должностное лицо служб охраны государства не могут осуществлять депутатский мандат.
3. Иные случаи запрещения совмещать депутатский мандат с публичными функциями, а также запрещения осуществлять его могут определяться законом.

Статья 104

1. Депутаты являются представителями Нации. Инструкции избирателей их не связывают.
2. До начала осуществления мандата депутаты приносят перед Сеймом следующую присягу:

«Торжественно клянусь честно и добросовестно выполнять обязанности перед Нацией, охранять суверенитет и интересы Государства, делать все для благополучия Отчизны и блага граждан, соблюдать Конституцию и иные законы Республики Польша».

Присяга может приноситься с добавлением предложения: «Да поможет мне Бог».

3. Отказ (odmowa) от принесения присяги означает отказ (zrzeczenie si?) от мандата.

Статья 105

1. Депутат не может быть привлечен к ответственности за свою деятельность, входящую в объем осуществляемого депутатского мандата, ни в период его действия, ни после его погашения. За такую деятельность депутат отвечает исключительно перед Сеймом, а в случае нарушения прав третьих лиц может быть привлечен к судебной ответственности только с согласия Сейма.
2. Со дня опубликования результатов выборов и до дня погашения мандата депутат не может быть без согласия Сейма привлечен к уголовной ответственности.
3. Уголовное производство, возбужденное против лица до дня избрания его депутатом, подлежит по требованию Сейма приостановлению до времени погашения мандата. В таком случае подлежит также приостановлению на этот период течение срока давности в уголовном производстве.
4. Депутат может выразить согласие на привлечение его к уголовной ответственности. В таком случае не применяются предписания ч. 2 и 3.
5. Депутат не может быть задержан или арестован без согласия Сейма, за исключением случая, когда

он застигнут при совершении преступления и если его задержание необходимо для обеспечения надлежащего хода производства. О задержании незамедлительно уведомляется Маршал Сейма, который может распорядиться о немедленном освобождении задержанного.

6. Подробные принципы привлечения депутатов к уголовной ответственности, а также порядок производства определяются законом.

Статья 106

Условия, необходимые для действенного выполнения депутатских обязанностей, а также охраны прав, вытекающих из осуществления мандата, определяются законом.

Статья 107

1. В объеме, определенном законом, депутат не может вести хозяйственную деятельность с извлечением выгоды из имущества Казны Государства или территориального самоуправления или приобретать это имущество.

2. За нарушение запрещений, о которых говорится в ч. 1, постановлением Сейма, принятым по предложению Маршала Сейма, депутат может быть привлечен к ответственности перед Государственным Трибуналом, который выносит решение по вопросу о лишении мандата.

Статья 108

К сенаторам соответственно применяются предписания ст. 103 — 107.

Организация и деятельность

Статья 109

1. Сейм и Сенат ведут обсуждения на заседаниях.

2. Первые заседания Сейма и Сената созываются Президентом Республики на день, приходящийся на 30-дневный период со дня выборов, за исключением случаев, определенных в ч. 3 и 5 ст. 98.

Статья 110

1. Сейм избирает из своего состава Маршала Сейма и вице-маршалов.

2. Маршал Сейма председательствует на обсуждениях в Сейме, стоит на страже прав Сейма, а также представляет Сейм вовне.

3. Сейм назначает постоянные комиссии, а также может назначать чрезвычайные комиссии.

Статья 111

1. Сейм может назначить следственную комиссию для расследования определенного дела.

2. Порядок деятельности следственной комиссии определяется законом.

Статья 112

Внутренняя организация и порядок работ Сейма, а также порядок назначения и деятельности его органов, как и способ выполнения конституционных и законных обязанностей государственных органов в отношении Сейма, определяются регламентом Сейма, постановляемым Сеймом.

Статья 113

Заседания Сейма открытые. Если этого требует благо государства, Сейм может абсолютным большинством голосов в присутствии не менее половины законного числа депутатов постановить о проведении закрытых обсуждений.

Статья 114

1. В случаях, определенных в Конституции, Сейм и Сенат, ведя обсуждения совместно под председательством Маршала Сейма или в порядке его замещения — Маршала Сената, действуют как Национальное Собрание.

2. Национальное Собрание постановляет о своем регламенте.

Статья 115

1. Председатель Совета Министров и остальные члены Совета Министров обязаны давать ответы на депутатские интерпелляции и запросы в течение 21 дня.

2. Председатель Совета Министров и остальные члены Совета Министров обязаны давать ответы по текущим делам на каждом заседании Сейма.

Статья 116

1. Сейм именем Республики Польша решает о состоянии войны и о заключении мира.

2. Сейм может принять постановление о состоянии войны только в случае вооруженного нападения на территорию Республики Польша или когда из международных договоров вытекает обязательство совместной обороны от агрессии. Если Сейм не может собраться на заседание, о состоянии войны постановляет Президент Республики.

Статья 117

Принципы использования Вооруженных Сил за границами Республики Польша определяются ратифицированным международным договором или законом. Принципы пребывания иностранных войск на территории Республики Польша и принципы перемещения их по этой территории определяются ратифицированными международными договорами или законами.

Статья 118

1. Законодательная инициатива принадлежит депутатам, Сенату, Президенту Республики и Совету Министров.

2. Законодательная инициатива принадлежит также группе из не менее, чем 100 000 граждан, имеющих право избирать в Сейм. Порядок производства по этому делу определяется законом.

3. Инициаторы, внося в Сейм проект закона, представляют финансовые последствия его исполнения.

Статья 119

1. Сейм рассматривает проект закона в трех чтениях.

2. Право предложения поправок к проекту закона во время рассмотрения его Сеймом принадлежит инициатору проекта, депутатам и Совету Министров.

3. Маршал Сейма может отказать в постановке на голосование поправки, которая не была предварительно представлена в комиссию.

4. Инициатор может отозвать проект закона в ходе законодательного производства в Сейме до времени окончания второго чтения проекта.

Статья 120

Сейм постановляет о законах обычным большинством голосов в присутствии не менее половины законного числа депутатов, поскольку Конституция не предусматривает иного большинства. В таком же порядке Сейм принимает постановления, если закон или постановление Сейма не устанавливают иного.

Статья 121

1. Закон, постановленный Сеймом, Маршал Сейма передает в Сенат.

2. Сенат в течение 30 дней со дня передачи закона может принять его без изменений, постановить о поправках или постановить об отклонении его в целом. Если Сенат в течение 30 дней со дня передачи закона не примет соответствующего постановления, закон считается постановленным в редакции, принятой Сеймом.

3. Постановление Сената, отклоняющее закон, или поправка, предложенная в постановлении Сената, считаются принятыми, если Сейм не отклонит их абсолютным большинством голосов в присутствии не менее половины законного числа депутатов.

Статья 122

1. По окончании производства, определенного в ст. 121, Маршал Сейма представляет постановленный закон Президенту Республики для подписания.

2. Президент Республики подписывает закон в течение 21 дня со дня представления и отдает приказ о его опубликовании в «Дзенник Устав Жечипосполитей Польской».

3. До подписания закона Президент Республики может обратиться в Конституционный Трибунал с предложением по вопросу о соответствии закона Конституции. Президент Республики не может отказать в подписании закона, который Конституционным Трибуналом признан соответствующим Конституции.

4. Президент Республики отказывает в подписании закона, который Конституционным Трибуналом признан несоответствующим Конституции. Если, однако, несоответствие Конституции касается отдельных предписаний закона, а Конституционный Трибунал не вынес решения о том, что они неразрывно связаны со всем законом, Президент Республики по заслушании мнения Маршала Сейма подписывает закон, исключая предписания, признанные несоответствующими Конституции, либо возвращает закон Сейму с целью устранения несоответствия.

5. Если Президент Республики не обратился с предложением в Конституционный Трибунал в порядке ч. 3, то он может мотивированным предложением передать закон Сейму на новое рассмотрение. После повторного постановления Сейма о законе большинством 3/5 голосов в присутствии не менее половины законного числа депутатов Президент Республики в течение 7 дней подписывает закон и отдает приказ о его опубликовании в «Дзенник Устав Жечипосполитей Польской». В случае повторного постановления Сейма о законе Президенту Республики не принадлежит право обращаться в Конституционный Трибунал в порядке ч. 3.

6. Обращение Президента Республики в Конституционный Трибунал с предложением по вопросу о соответствии закона Конституции или с предложением Сейму о новом рассмотрении закона прерывает течение определенного в ч. 2 срока для подписания закона.

Статья 123

1. Совет Министров может признать постановленный им проект закона срочным, за исключением проектов налоговых законов, законов, касающихся выборов Президента Республики, Сейма, Сената и органов территориального самоуправления, законов, регулирующих устройство и компетенцию публичных властей, а также кодексов.

2. Регламент Сейма и регламент Сената определяют подробности законодательного производства по делу о срочном проекте.

3. В производстве по делу о законе, проект которого признан срочным, срок его рассмотрения Сенатом составляет 14 дней, а срок подписания закона Президентом Республики составляет 7 дней.

Статья 124

К Сенату соответственно относятся предписания ст. 110, ст. 112, ст. 113 и ст. 120.

Референдум

Статья 125

1. По вопросам, имеющим особое значение для государства, может быть проведен общепольский референдум.

2. Общепольский референдум вправе назначить Сейм абсолютным большинством голосов в присутствии не менее половины законного числа депутатов или Президент Республики с согласия Сената, выраженного абсолютным большинством голосов в присутствии не менее половины законного числа сенаторов.

3. Если в общепольском референдуме приняло участие более половины лиц, имеющих право голосовать, результат референдума обязателен.

4. Действительность общепольского референдума, а также референдума, о котором говорится в ч. 6 ст. 235, подтверждается Верховным Судом.

5. Принципы и порядок проведения референдума определяются законом.

Раздел V. ПРЕЗИДЕНТ РЕСПУБЛИКИ ПОЛЬША

Статья 126

1. Президент Республики Польша является верховным представителем Республики Польша и гарантом непрерывности государственной власти.

2. Президент Республики следит за соблюдением Конституции, стоит на страже суверенитета и

безопасности государства, а также неприкосновенности и неделимости его территории.

3. Президент Республики выполняет свои задачи в объеме и на принципах, определенных в Конституции и законах.

Статья 127

1. Президент Республики избирается Нацией путем всеобщих, равных, непосредственных выборов и тайным голосованием.

2. Президент Республики избирается на пятилетний срок полномочий и может быть избран повторно только один раз.

3. Президентом Республики может быть избран польский гражданин, который не позднее дня выборов достиг 35 лет и в полной мере пользуется избирательными правами на выборах в Сейм. Кандидата выдвигают не менее 100 000 граждан, имеющих право избирать в Сейм.

4. Считается избранным Президентом Республики кандидат, который получил более половины поданных действительных голосов. Если ни один из кандидатов не получает требуемого большинства, на четырнадцатый день после первого голосования проводится повторное голосование.

5. При повторном голосовании выбор производится между двумя кандидатами, которые при первом голосовании получили наибольшее в порядке очередности число голосов. Если кто-либо из этих двух кандидатов отозвал согласие баллотироваться, утратил избирательное право или умер, на его место при повторном голосовании на выборах допускается кандидат, который получил очередное наибольшее число голосов при первом голосовании. В этом случае дата повторного голосования откладывается еще на 14 дней.

6. Считается избранным Президентом Республики кандидат, который при повторном голосовании получил больше голосов.

7. Принципы и порядок выдвижения кандидатов и проведения выборов, а также условия действительности выборов Президента Республики определяются законом.

Статья 128

1. Срок полномочий Президента Республики начинается в день вступления его в должность.

2. Выборы Президента Республики назначаются Маршалом Сейма на день, который приходится на период не ранее 100 дней и не позднее 75 дней до истечения срока полномочий действующего Президента Республики, а в случае освобождения должности Президента Республики — не позднее четырнадцатого дня после освобождения должности с установлением даты выборов на нерабочий день, приходящийся на 60-дневный период со дня назначения выборов.

Статья 129

1. Действительность выборов Президента Республики подтверждается Верховным Судом.

2. Избирателю на принципах, определенных в законе, принадлежит право обратиться в Верховный Суд с протестом против действительности выборов Президента Республики.

3. В случае подтверждения недействительности выборов Президента Республики проводятся новые выборы на принципах, предусмотренных в ч. 2 ст. 128 на случай освобождения должности Президента Республики.

Статья 130

Президент Республики вступает в должность по принесении перед Национальным Собранием следующей присяги:

«Вступая по воле Нации в должность Президента Республики Польша, торжественно присягаю в том, что сохраню верность положениям Конституции, буду непоколебимо охранять достоинство Нации, независимость и безопасность Государства, а благо Отчизны и благополучие граждан всегда будут для меня наивысшим наказом».

Присяга может быть принесена с добавлением предложения «Да поможет мне Бог».

Статья 131

1. Если Президент Республики по преходящей причине не может исполнять должность, он уведомляет об этом Маршала Сейма, который временно принимает на себя обязанности Президента Республики. Если Президент Республики не в состоянии уведомить Маршала Сейма о невозможности

исполнять должность, то по предложению Маршала Сейма о констатации препятствия исполнению должности Президентом Республики решает Конституционный Трибунал. В случае признания преходящей невозможности исполнения должности Президентом Республики Конституционный Трибунал поручает Маршалу Сейма временно исполнять обязанности Президента Республики.

2. Маршал Сейма временно, до времени выборов нового Президента Республики исполняет обязанности Президента Республики в случае:

1) смерти Президента Республики,

2) отказа Президента Республики от должности,

3) подтверждения недействительности выборов Президента Республики или иных причин невступления в должность после выборов,

4) признания Национальным Собранием стойкой неспособности Президента Республики исполнять должность с учетом состояния здоровья постановлением, принятым большинством не менее 2/3 голосов законного числа членов Национального Собрания,

5) отрешения Президента Республики от должности решением Государственного Трибунала.

3. Если Маршал Сейма не может исполнять обязанности Президента Республики, эти обязанности принимает на себя Маршал Сената.

4. Лицо, исполняющее обязанности Президента Республики, не может постановлять о сокращении срока полномочий Сейма.

Статья 132

Президент Республики не может занимать какую-либо иную должность или выполнять какую-либо публичную функцию, за исключением тех, которые связаны с исполняемой должностью.

Статья 133

1. Президент Республики как представитель государства во внешних сношениях:

1) ратифицирует и денонсирует международные договоры, о чем уведомляет Сейм и Сенат,

2) назначает и отзывает полномочных представителей Республики Польша в других государствах и при международных организациях,

3) принимает верительные и отзывные грамоты аккредитованных при нем дипломатических представителей других государств и международных организаций.

2. Президент Республики до ратификации международного договора может обратиться в Конституционный Трибунал с предложением по вопросу его соответствия Конституции.

3. Президент Республики в сфере внешней политики взаимодействует с Председателем Совета Министров и компетентным министром.

Статья 134

1. Президент Республики является верховным главнокомандующим Вооруженными Силами Республики Польша.

2. В мирное время Президент Республики осуществляет главнокомандование Вооруженными Силами через посредство Министра Национальной Обороны.

3. Президент Республики назначает Начальника (Szefa) Генерального Штаба и командующих видами Вооруженных Сил на определенное время. Продолжительность срока полномочий, порядок и условия отзыва до его истечения определяются законом.

4. На время войны Президент Республики по предложению Председателя Совета Министров назначает Высшего Командующего Вооруженными Силами. В таком же порядке он может отозвать Высшего Командующего Вооруженными Силами. Компетенция Высшего Командующего Вооруженными Силами и принципы его подчиненности конституционным органам Республики Польша определяются законом.

5. Президент Республики по представлению Министра Национальной Обороны присваивает определенные в законах воинские звания.

6. Компетенция Президента Республики, связанная с главнокомандованием Вооруженными Силами, подробно определяется законом.

Статья 135

Совещательным органом Президента Республики в области внутренней и внешней безопасности

государства является Совет Национальной Безопасности.

Статья 136

В случае непосредственной внешней угрозы государству Президент Республики по предложению Председателя Совета Министров отдает приказ о всеобщей или частичной мобилизации и использовании Вооруженных Сил для обороны Республики Польша.

Статья 137

Президент Республики предоставляет польское гражданство и выражает согласие на отказ от польского гражданства.

Статья 138

Президент Республики награждает орденами и отличиями.

Статья 139

Президент Республики применяет право помилования. Право помилования не применяется к лицам, осужденным Государственным Трибуналом.

Статья 140

Президент Республики может обращаться с посланием к Сейму, к Сенату или к Национальному Собранию. Послания не образуют предмета обсуждения.

Статья 141

1. По вопросам особой важности Президент Республики может созвать Совет Кабинета (Rade Gabinetowa). Совет Кабинета образуется из Совета Министров, заседающего под председательством Президента Республики.

2. Совету Кабинета не принадлежит компетенция Совета Министров.

Статья 142

1. Президент Республики издает распоряжения И приказы на принципах, определенных в ст. 92 и ст. 93.

2. Президент Республики издает постановления (postanowie-nia) в сфере реализации остальной своей компетенции.

Статья 143

Вспомогательным органом Президента Республики является Канцелярия Президента Республики. Президент Республики издает положение (statut) о Канцелярии, а также назначает и отзывает Начальника (Szefa) Канцелярии Президента Республики.

Статья 144

1. Президент Республики, используя свою конституционную и законную компетенцию, издает официальные акты.

2. Официальные акты Президента Республики требуют для своей действительности подписи Председателя Совета Министров, который вследствие подписания акта несет ответственность перед Сеймом.

3. Предписание ч. 2 не касается:

1) назначения выборов в Сейм и Сенат,

2) созыва первого заседания новоизбранных Сейма и Сената,

3) сокращения срока полномочий Сейма в случаях, определенных в Конституции,

4) законодательной инициативы,

5) назначения общепольского референдума,

6) подписания закона или отказа подписать его,

7) отдания приказа об опубликовании закона или международного договора в «Дзенник Устав Жечипосполитей Польской»,

8) обращения с посланием к Сейму, к Сенату или к Национальному Собранию,

9) обращения с предложением в Конституционный Трибунал,
10) предложения о проведении контроля Верховной Палатой Контроля,
11) выдвижения кандидатуры и назначения Председателя Совета Министров,
12) принятия отставки Совета Министров и поручения ему временно исполнять обязанности,
13) внесения в Сейм предложения о привлечении к ответственности перед Государственным Трибуналом члена Совета Министров,
14) отзыва министра, которому Сейм выразил вотум недоверия,
15) созыва Совета Кабинета,
16) награждения орденами и отличиями,
17) назначения судей,
18) применения права помилования,
19) предоставления польского гражданства и выражения согласия на отказ от польского гражданства,
20) назначения Первого Председателя (Pierwszego Prezesa) Верховного Суда,
21) назначения Председателя (Prezesa) и Вице-председателя Конституционного Трибунала,
22) назначения Председателя (Prezesa) Высшего Административного Суда,
23) назначения председателей Верховного Суда, а также вице-председателей Высшего Административного Суда,
24) внесения в Сейм предложения о назначении Председателя (Prezesa) Польского Национального Банка,
25) назначения членов Совета Денежной Политики,
26) назначения и отзыва членов Совета Национальной Безопасности,
27) назначения членов Всепольского Совета Радиовещания и Телевидения,
28) издания положения о Канцелярии Президента Республики, а также назначения и отзыва Начальника Канцелярии Президента Республики,
29) отдания приказов на принципах, определенных в ст. 93,
30) отказа от должности Президента Республики.

Статья 145

1. Президент Республики за нарушение Конституции, закона или за совершение преступления может быть привлечен к ответственности перед Государственным Трибуналом.
2. Обвинение Президенту Республики может быть предъявлено постановлением Национального Собрания, принятым большинством не менее 2/3 голосов законного числа членов Национального Собрания по предложению не менее 140 членов Национального Собрания.
3. Со дня принятия постановления о предъявлении Президенту Республики обвинения перед Государственным Трибуналом исполнение должности Президентом Республики подлежит приостановлению. Предписание ст. 131 применяется соответственно.

Раздел VI. СОВЕТ МИНИСТРОВ И ПРАВИТЕЛЬСТВЕННАЯ АДМИНИСТРАЦИЯ

Статья 146

1. Совет Министров проводит внутреннюю и внешнюю политику Республики Польша.
2. Ведению Совета Министров подлежат вопросы политики государства, не закрепленные за другими государственными органами и органами территориального самоуправления.
3. Совет Министров руководит правительственной администрацией.
4. В сфере и на принципах, определенных в Конституции и законах, Совет Министров, в частности:
1) обеспечивает исполнение законов,
2) издает распоряжения,
3) координирует и контролирует работу органов правительственной администрации,
4) охраняет интересы Казны Государства,
5) постановляет о проекте бюджета государства,
6) руководит исполнением бюджета государства, а также постановляет о закрытии государственных счетов и отчете об исполнении бюджета,
7) обеспечивает внутреннюю безопасность государства, а также публичный порядок,
8) обеспечивает внешнюю безопасность государства,
9) осуществляет общее руководство в области отношений с другими государствами и

международными организациями,

10) заключает международные договоры, требующие ратификации, а также утверждает и денонсирует иные международные договоры,

11) осуществляет общее руководство в области обороноспособности страны, а также ежегодно определяет число граждан, призываемых на действительную военную службу,

12) определяет организацию и порядок своей работы.

Статья 147

1. Совет Министров состоит из Председателя Совета Министров и министров.

2. В состав Совета Министров могут быть назначены вице-председатели Совета Министров.

3. Председатель и вице-председатель Совета Министров могут выполнять также функцию министра.

4. В состав Совета Министров могут быть, кроме того, назначены председатели (przewodnicacy) определенных в законах комитетов.

Статья 148

Председатель Совета Министров:

1) представляет Совет Министров,

2) руководит работами Совета Министров,

3) издает распоряжения,

4) обеспечивает осуществление политики Совета Министров и определяет способы ее осуществления,

5) координирует и контролирует работу членов Совета Министров,

6) осуществляет надзор за территориальным самоуправлением в границах и формах, определенных в Конституции и законах,

7) является начальником по службе для работников правительственной администрации.

Статья 149

1. Министры руководят определенными участками правительственной администрации или выполняют задачи, установленные для них Председателем Совета Министров. Сфера деятельности министра, руководящего участком правительственной администрации, определяется законами.

2. Министр, руководящий участком правительственной администрации, издает распоряжения. Совет Министров по предложению Председателя Совета Министров может отменить распоряжение или приказ министра.

3. К председателю комитета, о котором говорится в ч. 4 ст. 147, соответственно применяются предписания, относящиеся к министру, руководящему участком правительственной администрации.

Статья 150

Член Совета Министров не может проводить деятельность, противоречащую его публичным обязанностям.

Статья 151

Председатель Совета Министров, вице-председатели Совета Министров и министры приносят перед Президентом Республики следующую присягу:

«Вступая в должность Председателя Совета Министров (вице-председателя Совета Министров, министра), торжественно присягаю в том, что сохраню верность положениям Конституции и иным законам Республики Польша, а благо Отчизны и благополучие граждан всегда будут для меня наивысшим наказом».

Присяга может быть принесена с добавлением предложения «Да поможет мне Бог».

Статья 152

1. Представителем Совета Министров в воеводстве является воевода.

2. Порядок назначения и отзыва, а также сфера деятельности воевод определяются законом.

Статья 153

1. В целях обеспечения профессионального, добросовестного, беспристрастного и политически

нейтрального выполнения задач государства в учреждениях правительственной администрации действует корпус гражданской службы.

2. Председатель Совета Министров является начальником корпуса гражданской службы.

Статья 154

1. Президент Республики выдвигает кандидатуру Председателя Совета Министров, который предлагает состав Совета Министров. Президент Республики назначает Председателя Совета Министров вместе с остальными членами Совета Министров в течение 14 дней со дня первого заседания Сейма или принятия отставки предыдущего Совета Министров и принимает присягу членов новоназначенного Совета Министров.

2. Председатель Совета Министров в течение 14 дней со дня назначения Президентом Республики представляет Сейму программу деятельности Совета Министров с просьбой предоставить ему вотум доверия. О вотуме доверия Сейм постановляет абсолютным большинством голосов в присутствии не менее половины законного числа депутатов.

3. В случае неназначения Совета Министров в порядке ч. 1 или непредоставления ему вотума доверия в порядке ч. 2 Сейм в течение 14 дней после истечения сроков, определенных в ч. 1 или ч. 2, избирает Председателя Совета Министров и предложенных им членов Совета Министров абсолютным большинством голосов в присутствии не менее половины законного числа депутатов. Президент Республики назначает избранный таким образом Совет Министров и принимает присягу его членов.

Статья 155

1. В случае неназначения Совета Министров в порядке ч. 3 ст. 154 Президент Республики в течение 14 дней назначает Председателя Совета Министров и по его предложению остальных членов Совета Министров и принимает их присягу. Сейм в течение 14 дней со дня назначения Совета Министров Президентом Республики предоставляет ему вотум доверия большинством голосов в присутствии не менее половины законного числа депутатов.

2. В случае непредоставления Совету Министров вотума доверия в порядке, определенном в ч. 1, Президент Республики Сокращает срок полномочий Сейма и назначает выборы.

Статья 156

1. Члены Совета Министров несут ответственность перед Государственным Трибуналом за нарушение Конституции или законов, а также за преступления, совершенные в связи с занимаемой должностью.

2. Постановление о привлечении члена Совета Министров к ответственности перед Государственным Трибуналом Сейм принимает по предложению Президента Республики или не менее 115 депутатов большинством 3/5 законного числа депутатов.

Статья 157

1. Члены Совета Министров несут перед Сеймом солидарную ответственность за деятельность Совета Министров.

2. Члены Совета Министров несут перед Сеймом также индивидуальную ответственность за дела, подлежащие их компетенции или порученные им Председателем Совета Министров.

Статья 158

1. Сейм выражает Совету Министров вотум недоверия большинством законного числа депутатов по предложению, внесенному не менее, чем 46 депутатами, и указывающему имя кандидата в Председатели Совета Министров. Если постановление Сеймом принято, Президент Республики принимает отставку Совета Министров и назначает избранного Сеймом нового Председателя Совета Министров и по его предложению остальных членов Совета Министров, а также принимает их присягу.

2. Предложение о принятии постановления, о котором говорится в ч. 1, может быть поставлено на голосование не ранее, чем по истечении 7 дней со дня его внесения. Повторное предложение может быть внесено не ранее, чем по истечении 3 месяцев со дня внесения предыдущего предложения. Повторное предложение может быть внесено до истечения 3 месяцев, если с ним выступят не менее 115 депутатов.

Статья 159

1. Сейм может выразить министру вотум недоверия. Предложение о выражении вотума недоверия может быть внесено не менее, чем 69 депутатами. Предписание ч. 2 ст. 158 применяется соответственно.

2. Президент Республики отзывает министра, которому Сейм выразил вотум недоверия большинством голосов законного числа депутатов.

Статья 160

Председатель Совета Министров может обратиться к Сейму с просьбой о выражении Совету Министров вотума доверия. Предоставление вотума доверия Совету Министров производится большинством голосов в присутствии не менее половины законного числа депутатов.

Статья 161

Президент Республики по предложению Председателя Совета Министров производит изменения в составе Совета Министров.

Статья 162

1. Председатель Совета Министров заявляет об отставке Совета Министров на первом заседании новоизбранного Сейма.

2. Председатель Совета Министров заявляет об отставке Совета Министров также в случае:

1) непринятия Сеймом постановления о вотуме доверия Совету Министров,

2) выражения Совету Министров вотума недоверия,

3) отставки Председателя Совета Министров.

3. Президент Республики, принимая отставку Совета Министров, поручает ему дальнейшее исполнение обязанностей до времени назначения нового Совета Министров.

4. Президент Республики в случае, определенном в п. 3 ч. 2, может отказаться принять отставку Совета Министров.

Раздел VII. ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

Статья 163

Территориальное самоуправление выполняет публичные задачи, не закрепленные Конституцией или законами за органами иных публичных властей.

Статья 164

1. Основной единицей территориального самоуправления является община (gmina).

2. Иные единицы регионального или локального и регионального самоуправления определяются законом.

3. Община выполняет все задачи территориального самоуправления, не закрепленные за иными единицами территориального самоуправления.

Статья 165

1. Единицы территориального самоуправления являются юридическими лицами. Им принадлежат право собственности и иные имущественные права.

2. Самостоятельность единиц территориального самоуправления подлежит судебной защите.

Статья 166

1. Публичные задачи, служащие удовлетворению потребностей самоуправляющегося сообщества, выполняются единицами территориального самоуправления как собственные задачи.

2. Если это вытекает из обоснованных потребностей государства, закон может поручить единицам территориального самоуправления выполнение иных публичных задач. Законом определяются порядок передачи и способ выполнения порученных задач.

3. Споры о компетенции между органами территориального самоуправления и правительственной администрации разрешаются административными судами.

Статья 167

1. Единицам территориального самоуправления обеспечивается участие в публичных доходах соответственно возложенным на них задачам.

2. Доходами единиц территориального самоуправления являются их собственные доходы, а также общие субвенции и целевые дотации из бюджета государства.

3. Источники доходов единиц территориального самоуправления определяются в законе.

4. Изменения в объеме задач и компетенции единиц территориального самоуправления производятся одновременно с соответствующими изменениями в распределении публичных доходов.

Статья 168

Единицы территориального самоуправления имеют право устанавливать размеры местных налогов и сборов в объеме, определенном в законе.

Статья 169

1. Единицы территориального самоуправления выполняют свои задачи через посредство постановляющих (stanowiacych) и исполнительных органов.

2. Выборы в постановляющие органы — всеобщие, равные, непосредственные и проводятся тайным голосованием. Принципы и порядок выдвижения кандидатов и проведения выборов, а также условия действительности выборов определяются законом.

3. Принципы и порядок выборов, а также отзыва исполнительных органов единиц территориального самоуправления определяются законом.

4. Внутреннее устройство единиц территориального самоуправления определяется в границах законов их постановляющими органами.

Статья 170

Члены самоуправляющегося сообщества могут путем референдума решать вопросы, касающиеся этого сообщества, в том числе об отзыве органов территориального самоуправления, избранных непосредственными выборами. Принципы и порядок проведения местного референдума определяются законом.

Статья 171

1. Деятельность территориального самоуправления подлежит надзору с точки зрения законности.

2. Органами надзора за деятельностью единиц территориального самоуправления являются Председатель Совета Министров и воеводы, а в сфере финансовых дел — региональные счетные палаты.

3. Сейм по предложению Председателя Совета Министров может распустить постановляющий орган территориального самоуправления, если этот орган грубо нарушает Конституцию или законы.

Статья 172

1. Единицы территориального самоуправления имеют право объединяться.

2. Единица территориального самоуправления имеет право вступать в международные объединения локальных и региональных сообществ, а также сотрудничать с локальными и региональными сообществами других государств.

3. Принципы, на которых единицы территориального самоуправления могут пользоваться правами, о которых говорится в ч. 1 и 2, определяются законом.

Раздел VIII. СУДЫ И ТРИБУНАЛЫ

Статья 173

Суды и Трибуналы являются властью, обособленной и независимой (niezalezna) от других властей.

Статья 174

Суды и Трибуналы выносят решения (wyroki) именем Республики Польша.

Суды

Статья 175

1. Отправление правосудия в Республике Польша осуществляют Верховный Суд, общие суды, административные суды, а также военные суды.

2. Исключительный суд или ускоренная процедура могут устанавливаться только на время войны.

Статья 176

1. Судопроизводство является по меньшей мере двухинстанционным.

2. Устройство и компетенция судов, а также производство перед судами определяются законами.

Статья 177

Общие суды осуществляют отправление правосудия по всем делам, за исключением дел, отнесенных законом к компетенции иных судов.

Статья 178

1. Судьи при исполнении своей должности независимы (ni-ezawisli) и подчиняются только Конституции, а также законам.

2. Судьям обеспечиваются условия труда и вознаграждение, соответствующие достоинству должности, а также объему их обязанностей.

3. Судья не может принадлежать к политической партии, профессиональному союзу, вести публичную деятельность, несовместимую с принципами независимости судов и независимости судей.

Статья 179

Судьи назначаются Президентом Республики по предложению Всепольского Судебного Совета (Krajowej Rady Sadownic-twa) на неопределенное время.

Статья 180

1. Судьи несменяемы.

2. Смещение судьи с должности, приостановление исполнения им обязанностей, перевод его в другую местность или на другую должность вопреки его воле может иметь место только в силу решения суда и только в случаях, определенных в законе.

3. Судья может быть уволен в отставку вследствие болезни или утраты сил, делающих невозможным исполнение им своей должности. Порядок производства и способ апелляции в суд определяются законом.

4. Закон определяет границы возраста, по достижении которого судьи уходят в отставку.

5. В случае изменения устройства судов или изменения границ судебных округов судью можно перевести в другой суд или уволить в отставку с сохранением за ним полного оклада.

Статья 181

Судья без предварительного согласия определенного в законе суда не может быть привлечен к уголовной ответственности или лишен свободы. Судья не может быть задержан или арестован, за исключением случая, когда застигнут на месте преступления, если его задержание необходимо для обеспечения надлежащего хода производства. О задержании незамедлительно уведомляется председатель компетентного местного суда, который может распорядиться о немедленном освобождении задержанного.

Статья 182

Участие граждан в осуществлении отправления правосудия определяется законом.

Статья 183

1. Верховный Суд осуществляет надзор за деятельностью общих и военных судов в сфере судебной практики (orzekania):

2. Верховный Суд осуществляет также иную деятельность, определенную в Конституции и законах.

3. Первого Председателя Верховного Суда Президент Республики назначает на шестилетний срок полномочий из кандидатов, представленных Общим Собранием Судей Верховного Суда.

Статья 184

Высший Административный Суд, а также иные административные суды осуществляют в сфере, определенной в законе, контроль за деятельностью публичной администрации. Этот контроль охватывает также вынесение судебных решений (orzeka-nie) о соответствии законам постановлений органов территориального самоуправления и нормативных актов местных органов правительственной администрации.

Статья 185

Председателя Высшего Административного Суда Президент Республики назначает на шестилетний срок полномочий из кандидатов, представленных Общим Собранием Судей Высшего Административного Суда.

Статья 186

1. Всепольский Судебный Совет стоит на страже независимости судов и независимости судей.

2. Всепольский Судебный Совет может обратиться в Конституционный Трибунал с предложением по вопросу о соответствии Конституции нормативных актов в сфере, в которой они касаются независимости судов и независимости судей.

Статья 187

1. Всепольский Судебный Совет состоит из:

1) Первого Председателя Верховного Суда, Министра Юстиции (Sprawedliwosci), Председателя Высшего Административного Суда и лица, назначенного Президентом Республики,

2) пятнадцати членов, избранных из числа судей Верховного Суда, общих судов, административных судов и военных судов,

3) четырех членов, избранных Сеймом из числа депутатов, а также двух членов, избранных Сенатом из числа сенаторов.

2. Всепольский Судебный Совет избирает из числа своих членов председателя (przewodniczacego) и двух вице-председателей.

3. Срок полномочий выборных членов Всепольского Судебного Совета составляет четыре года.

4. Устройство, сфера деятельности и порядок работы Всепольского Судебного Совета, а также порядок выборов его членов определяются законом.

Конституционный Трибунал

Статья 188

Конституционный Трибунал разрешает (orzeka) дела:

1) о соответствии законов и международных договоров Конституции,

2) о соответствии законов ратифицированным международным договорам, ратификация которых требовала предварительного согласия, выраженного в законе,

3) о соответствии предписаний права, изданных центральными государственными органами, Конституции, ратифицированным международным договорам и законам,

4) о соответствии Конституции целей или деятельности политических партий,

5) о конституционной жалобе, о которой говорится в ч. 1 ст. 79.

Статья 189

Конституционный Трибунал разрешает (rozstrzyga) споры о компетенции между центральными конституционными органами государства.

Статья 190

1. Решения (orzeczenia) Конституционного Трибунала имеют общеобязательную силу и являются окончательными.

2. Решения Конституционного Трибунала по делам, перечисленным в ст. 188, подлежат незамедлительному опубликованию в официальном органе, в котором был опубликован нормативный акт. Если акт не был опубликован, решение публикуется в Официальном Вестнике (Dzienniku

Urz?dowym) Республики Польша «Монитор Польски»*.

* «Monitor Polski» - «Польские Ведомости»

3. Решение Конституционного Трибунала вступает в силу в день опубликования, однако Конституционный Трибунал может определить иной срок утраты обязательной силы нормативным актом. Этот срок не может превышать восемнадцати месяцев, когда речь идет о законе, а когда речь идет об ином нормативном акте, то двенадцати месяцев. В случае решений, которые связаны с финансовыми издержками, не предусмотренными в бюджетном законе, Конституционный Трибунал определяет срок утраты обязательной силы нормативным актом после ознакомления с мнением Совета Министров.

4. Решение Конституционного Трибунала о несоответствии Конституции, международному договору или закону нормативного акта, на основании которого было вынесено правомочное судебное решение, окончательное административное решение (decyzja) или решение (rozstrzygniencie) по иным делам, образует основание для возобновления производства или отмены иных видов решений (decyzji lub innego rozstrzygniencia) в соответствии с принципами и порядком, определенными в предписаниях, относящихся к данному производству.

5. Решения Конституционного Трибунала принимаются большинством голосов.

Статья 191

1. С предложением по делам, о которых говорится в ст. 188, в Конституционный Трибунал могут обращаться:

1) Президент Республики, Маршал Сейма, Маршал Сената, Председатель Совета Министров, 50 депутатов, 30 сенаторов, Первый Председатель Верховного Суда, Председатель Высшего Административного Суда, Генеральный Прокурор, Председатель Верховной Палаты Контроля, Уполномоченный по Гражданским Правам,

2) Всепольский Судебный Совет в сфере, о которой говорится в ч. 2 ст. 186,

3) постановляющие органы единиц территориального самоуправления,

4) общепольские органы (ogolnokrajowe organy) профессиональных союзов, а также общепольские органы (ogolnokrajowe wtadze) организаций работодателей и профессиональных организаций,

5) церкви и иные вероисповедные союзы,

6) субъекты, определенные в ст. 79, в объеме, указанном в ней. 2. Субъекты, о которых говорится в п. 3 —5 ч. 1, могут обращаться с таким предложением, если нормативный акт касается вопросов, охватываемых их сферой деятельности.

Статья 192

С предложением по делам, о которых говорится в ст. 189, в Конституционный Трибунал могут обращаться: Президент Республики, Маршал Сейма, Маршал Сената, Председатель Совета Министров, Первый Председатель Верховного Суда, Председатель Высшего Административного Суда и Председатель Верховной Палаты Контроля.

Статья 193

Каждый суд может внести в Конституционный Трибунал правовой вопрос, касающийся соответствия нормативного акта Конституции ратифицированным международным договорам или закону, если от ответа на правовой вопрос зависит разрешение дела, рассматриваемого судом.

Статья 194

1. Конституционный Трибунал состоит из 15 судей, избираемых индивидуально Сеймом на 9 лет из числа лиц, отличающихся правовыми познаниями. Повторное избрание в состав Трибунала не допускается.

2. Председателя и Вице-председателя Конституционного Трибунала Президент Республики назначает из числа кандидатов, представленных Общим Собранием Судей Конституционного Трибунала.

Статья 195

1. Судьи Конституционного Трибунала при исполнении своей должности независимы и подчиняются

только Конституции.

2. Судьям Конституционного Трибунала обеспечиваются условия труда и вознаграждение, соответствующие достоинству должности, а также объему их обязанностей.

3. Судьи Конституционного Трибунала в период нахождения в должности не могут принадлежать к политической партии, профессиональному союзу, вести публичную деятельность, несовместимую с принципами независимости судов и независимости судей.

Статья 196

Судья Конституционного Трибунала без предварительного согласия Конституционного Трибунала не может быть привлечен к уголовной ответственности или лишен свободы. Судья не может быть задержан или арестован, за исключением случая, когда застигнут на месте преступления, если его задержание необходимо для обеспечения надлежащего хода производства. О задержании незамедлительно уведомляется Председатель Конституционного Трибунала, который может распорядиться о немедленном освобождении задержанного.

Статья 197

Организация Конституционного Трибунала, а также порядок производства перед Трибуналом определяются законом.

Государственный Трибунал

Статья 198

1. За нарушение Конституции или закона в связи с занимаемой должностью или в сфере исполнения своих служебных обязанностей конституционную ответственность перед Государственным Трибуналом несут: Президент Республики, Председатель Совета Министров, а также члены Совета Министров, Председатель Польского Национального Банка, Председатель Верховной Палаты Контроля, члены Всепольского Совета Радиовещания и Телевидения, лица, которым Председатель Совета Министров вверил руководство министерством, а также Высший Командующий Вооруженными Силами.

2. Конституционную ответственность перед Государственным Трибуналом несут также дегутаты и сенаторы в объеме, определенном в ст. 107.

3. Виды наказаний, назначаемых Государственным Трибуналом, определяются законом.

Статья 199

1. Государственный Трибунал состоит из председателя (prze-wodniczacego), 2 заместителей председателя и 16 членов, избираемых Сеймом не из числа депутатов и сенаторов на время срока полномочий Сейма. Заместители председателя Трибунала, а также не менее половины членов Государственного Трибунала должны иметь квалификацию, требуемую для занятия должности судьи.

2. Председателем Государственного Трибунала является Первый Председатель Верховного Суда.

3. Члены Государственного Трибунала при осуществлении функции судьи Государственного Трибунала независимы и подчиняются только Конституции и законам.

Статья 200

Член Государственного Трибунала без предварительного согласия Государственного Трибунала не может быть привлечен к уголовной ответственности или лишен свободы. Член Государственного Трибунала не может быть задержан или арестован, за исключением случая, когда застигнут на месте преступления, если его задержание необходимо для обеспечения надлежащего хода производства. О задержании незамедлительно уведомляется председатель Государственного Трибунала, который может распорядиться о немедленном освобождении задержанного.

Статья 201

Организация Государственного Трибунала, а также порядок производства перед Трибуналом определяются законом.

Раздел IX. ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ И ОХРАНЫ ПРАВА

Верховная Палата Контроля

Статья 202

1. Верховная Палата Контроля является высшим органом государственного контроля.
2. Верховная Палата Контроля подчиняется Сейму.
3. Верховная Палата Контроля действует на принципах коллегиальности.

Статья 203

1. Верховная Палата Контроля контролирует деятельность органов правительственной администрации, Польского Национального Банка, государственных юридических лиц и иных государственных организационных единиц с точки зрения законности, экономности, целесообразности и добросовестности.
2. Верховная Палата Контроля может контролировать деятельность органов территориального самоуправления, коммунальных юридических лиц и иных коммунальных организационных единиц с точки зрения законности, экономности и добросовестности.
3. Верховная Палата Контроля может также контролировать с точки зрения законности и экономности деятельность иных организационных единиц и хозяйствующих субъектов в объеме, в котором они используют государственные или коммунальные имущество либо средства, а также вытекающем из финансовых обязательств в пользу государства.

Статья 204

1. Верховная Палата Контроля представляет Сейму:
1) анализ исполнения бюджета государства и основных положений денежной политики,
2) заключение по вопросу об утверждении отчета Совета Министров об исполнении бюджета государства (absolutorium dia Rady Ministrow),
3) информацию о результатах контроля, предложения и обращения, определенные в законе.
2. Верховная Палата Контроля ежегодно представляет Сейму отчет о своей деятельности.

Статья 205

1. Председатель Верховной Палаты Контроля назначается Сеймом с согласия Сената на 6 лет и может быть назначен повторно только один раз.
2. Председатель Верховной Палаты Контроля не может занимать другую должность, за исключением должности профессора высшей школы, и иметь иные профессиональные занятия.
3. Председатель Верховной Палаты Контроля не может принадлежать к политической партии, профессиональному союзу, вести публичную деятельность, несовместимую с достоинством его должности.

Статья 206

Председатель Верховной Палаты Контроля без предварительного согласия Сейма не может быть привлечен к уголовной ответственности или лишен свободы. Председатель Верховной Палаты Контроля не может быть задержан или арестован, за исключением случая, когда застигнут на месте преступления, и если его задержание необходимо для обеспечения надлежащего хода производства. О задержании незамедлительно уведомляется Маршал Сейма, который может распорядиться о немедленном освобождении задержанного.

Статья 207

Организация, а также порядок деятельности Верховной Палаты Контроля определяются законом.

Уполномоченный по Гражданским Правам

Статья 208

1. Уполномоченный по Гражданским Правам стоит на страже свобод и прав человека и гражданина, определенных в Конституции, а также в иных нормативных актах.
2. Сфера и порядок деятельности Уполномоченного по Гражданским Правам определяются законом.

Статья 209

1. Уполномоченный по Гражданским Правам назначается Сеймом с согласия Сената на 5 лет.

2. Уполномоченный по Гражданским Правам не может занимать другую должность, за исключением должности профессора высшей школы, и иметь иные профессиональные занятия.

3. Уполномоченный по Гражданским Правам не может принадлежать к политической партии, профессиональному союзу, вести публичную деятельность, несовместимую с достоинством его должности.

Статья 210

Уполномоченный по Гражданским Правам независим (nieza-wisty) в своей деятельности, независим (niezalezny) от других государственных органов и отвечает только перед Сеймом в соответствии с принципами, определенными в законе.

Статья 211

Уполномоченный по Гражданским Правам без предварительного согласия Сейма не может быть привлечен к уголовной ответственности или лишен свободы. Уполномоченный по Гражданским Правам не может быть задержан или арестован, за исключением случая, когда застигнут на месте преступления, и если его задержание необходимо для обеспечения надлежащего хода производства. О задержании незамедлительно уведомляется Маршал Сейма, который может распорядиться о немедленном освобождении задержанного.

Статья 212

Уполномоченный по Гражданским Правам ежегодно информирует Сейм и Сенат о своей деятельности, а также о состоянии соблюдения свобод и прав человека и гражданина.

Всепольский Совет Радиовещания и Телевидения

Статья 213

1. Всепольский Совет Радиовещания и Телевидения стоит на страже свободы слова, права на информацию, а также публичного интереса в радиовещании и телевидении.

2. Всепольский Совет Радиовещания и Телевидения издает распоряжения, а в индивидуальных делах принимает постановления.

Статья 214

1. Члены Всепольского Совета Радиовещания и Телевидения назначаются Сеймом, Сенатом и Президентом Республики.

2. Член Всепольского Совета Радиовещания и Телевидения не может принадлежать к политической партии, профессиональному союзу, вести публичную деятельность, несовместимую с достоинством выполняемой функции.

Статья 215

Принципы и порядок деятельности Всепольского Совета Радиовещания и Телевидения, его организации, а также подробные принципы назначения его членов определяются законом.

Раздел X. ПУБЛИЧНЫЕ ФИНАНСЫ

Статья 216

1. Финансовые средства для публичных целей собираются и расходуются в порядке, определенном в законе.

2. Приобретение, сбыт и обременение недвижимости, долей или акций, а также эмиссия ценных бумаг Казной Государства, Польским Национальным Банком или иными государственными юридическими лицами производятся в соответствии с принципами и порядком, определенными в законе.

3. Установление монополии происходит посредством закона.

4. Получение займов (zaciaganie pozyczek), а также предоставление финансовых гарантий и

поручительств производятся государством в соответствии с принципами и порядком, определенными в законе.

5. Нельзя брать займы или предоставлять финансовые гарантии и поручительства, вследствие которых государственный публичный долг превысит 3/5 стоимости годового валового национального (krajowego) продукта. Способ подсчета стоимости годового валового национального продукта, а также государственного публичного долга определяется законом.

Статья 217

Обложение налогами, иными публичными сборами (daniny), определение субъектов, объектов налогообложения и налоговых ставок, а также принципов признания льгот и аннулирования недоимок и установление категорий субъектов, освобожденных от налогов, производятся путем закона.

Статья 218

Организация Казны Государства, а также порядок управления имуществом Казны Государства определяются законом.

Статья 219

1. Сейм постановляет о бюджете государства на бюджетный год в форме бюджетного закона.

2. Принципы и порядок разработки проекта бюджета государства, степень его подробности и требования, которым должен отвечать проект бюджетного закона, а также принципы и порядок исполнения бюджетного закона определяются законом.

3. В исключительных случаях доходы и расходы государства на период менее года могут определяться законом о временном бюджете (prowizorium budzetowym). Предписания, касающиеся проекта бюджетного закона, соответственно применяются к проекту закона о временном бюджете.

4. Если бюджетный закон или закон о временном бюджете не вступили в силу в день начала бюджетного года, Совет Министров ведет финансовое хозяйство на основании внесенного проекта закона.

Статья 220

1. Увеличение расходов или ограничение доходов, запланированных Советом Министров, не могут приводить к установлению Сеймом большего бюджетного дефицита, чем предусмотренный в проекте бюджетного закона.

2. Бюджетный закон не может предусматривать покрытие бюджетного дефицита путем взятия обязательств в центральном банке государства.

Статья 221

Законодательная инициатива в отношении бюджетного закона, закона о временном бюджете, изменения бюджетного закона, закона о взятии государством публичного долга, а также закона о предоставлении им финансовых гарантий принадлежит исключительно Совету Министров.

Статья 222

Совет Министров не позднее, чем за 3 месяца до начала бюджетного года вносит в Сейм проект бюджетного закона на следующий год. В исключительных случаях возможно более позднее внесение проекта.

Статья 223

Сенат может постановить о поправках к бюджетному закону в течение 20 дней со дня его передачи в Сенат.

Статья 224

1. Президент Республики в течение 7 дней подписывает бюджетный закон или закон о временном бюджете, представленный Маршалом Сейма. К бюджетному закону и закону о временном бюджете не применяется предписание ч. 5 ст. 122.

2. В случае обращения Президента Республики в Конституционный Трибунал по вопросу о соответствии Конституции бюджетного закона или закона о временном бюджете до его подписания

Трибунал разрешает это дело не позднее, чем в течение 2 месяцев со дня подачи предложения в Трибунал.

Статья 225

Если в течение 4 месяцев со дня внесения в Сейм проекта бюджетного закона он не будет представлен Президенту Республики для подписания, Президент Республики может в течение 14 дней отдать приказ о сокращении срока полномочий Сейма.

Статья 226

1. Совет Министров в течение 5 месяцев после окончания бюджетного года представляет Сейму отчет об исполнении бюджетного закона вместе с информацией о состоянии задолженности государства.

2. Сейм рассматривает представленный отчет и по ознакомлении с мнением Верховной Палаты Контроля принимает в течение 90 дней со дня представления Сейму отчета постановление о его утверждении или об отказе в его утверждении (o udzieleniu lub o odmowie udzielenia Radzie Ministrow absolutorium).

Статья 227

1. Центральным банком государства является Польский Национальный Банк. Ему принадлежит исключительное право эмиссии денег, а также установления и реализации денежной политики. Польский Национальный Банк отвечает за стоимость польской валюты.

2. Органами Польского Национального Банка являются: Председатель Польского Национального Банка, Совет Денежной Политики, а также Правление Польского Национального Банка.

3. Председатель Польского Национального Банка назначается Сеймом по предложению Президента Республики на 6 лет.

4. Председатель Польского Национального Банка не может принадлежать к политической партии, профессиональному союзу, вести публичную деятельность, несовместимую с достоинством его должности.

5. В состав Совета Денежной Политики входят Председатель Польского Национального Банка в качестве председателя (prze-wodniczacy), а также лица, отличающиеся познаниями в области финансов, назначенные на 6 лет в равном числе Президентом Республики, Сеймом и Сенатом.

6. Совет Денежной Политики ежегодно устанавливает основные положения денежной политики и представляет их для сведения Сейму одновременно с внесением Советом Министров проекта бюджетного закона. Совет Денежной Политики в течение 5 месяцев по окончании бюджетного года представляет Сейму отчет о выполнении основных положений денежной политики.

7. Организация и принципы деятельности Польского Национального Банка, а также подробные принципы назначения и отзыва его органов определяются законом.

Раздел XI. ЧРЕЗВЫЧАЙНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 228

1. В особо угрожающих ситуациях, если обычные конституционные средства недостаточны, может быть введено соответствующее чрезвычайное положение: военное положение, исключительное положение или положение стихийного бедствия.

2. Чрезвычайное положение может быть введено только на основании закона посредством распоряжения, которое дополнительно подлежит доведению до всеобщего сведения.

3. Принципы деятельности органов публичной власти, а также объем, в котором могут быть ограничены свободы и права человека и гражданина во время отдельных чрезвычайных положений, определяются законом.

4. Закон может определить основания, объем и порядок компенсации имущественных потерь, вытекающих из ограничения во время чрезвычайного положения свобод и прав человека и гражданина.

5. Действия, предпринятые вследствие введения чрезвычайного положения, должны отвечать степени угрозы и быть направлены к возможно более быстрому возвращению к нормальному функционированию государства.

6. Во время чрезвычайного положения не могут изменяться: Конституция, положения о выборах в

Сейм, Сенат и органы территориального самоуправления, закон о выборах Президента Республики, а также законы о чрезвычайных положениях.

7. Во время чрезвычайного положения, а также в течение 90 дней по его окончании не может быть сокращен срок полномочий Сейма, проведен общепольский референдум, не могут быть проведены выборы в Сейм, Сенат, органы территориального самоуправления, а также выборы Президента Республики, а сроки полномочий этих органов подлежат соответствующему продлению. Выборы в органы территориального самоуправления возможны только там, где чрезвычайное положение не вводилось.

Статья 229

В случае внешней угрозы государству, вооруженного нападения на территорию Республики Польша или когда из международного договора следует обязательство по совместной обороне против агрессии, Президент Республики по предложению Совета Министров может ввести военное положение на части или на всей территории государства.

Статья 230

1. В случае угрозы конституционному строю государства, безопасности граждан или публичному порядку Президент Республики по предложению Совета Министров может ввести на определенное время, не превышающее 90 дней, исключительное положение на части или на всей территории государства.

2. Продление исключительного положения может иметь место только один раз с согласия Сейма и на период не более 60 дней.

Статья 231

Распоряжение о введении военного или исключительного положения Президент Республики представляет Сейму в течение 48 часов по подписании распоряжения. Сейм незамедлительно рассматривает распоряжение Президента Республики. Сейм может отменить его абсолютным большинством голосов в присутствии не менее половины законного числа депутатов.

Статья 232

В целях предотвращения последствий природных катастроф или технических аварий, носящих признаки стихийного бедствия, а также с целью их ликвидации Совет Министров может ввести на определенное время, не превышающее 30 дней, положение стихийного бедствия на части или на всей территории государства. Продление этого положения может иметь место с согласия Сейма.

Статья 233

1. Закон, определяющий объем ограничений свобод и прав человека и гражданина во время военного и исключительного положения, не может ограничивать свободы и права, определенные в ст. 30 (достоинство человека) ст. 34 и ст. 36 (гражданство), ст. 38 (охрана жизни), ст. 39, ст. 40 и ч. 4 ст. 41 (гуманное обращение), ст. 42 (несение уголовной ответственности), ст. 45 (доступ к суду), ст. 47 (личные блага), ст. 53 (совесть и религия), ст. 63 (петиции), а также ст. 48 и ст. 72 (семья и ребенок);

2. Не допускается ограничение свобод и прав человека и гражданина исключительно по поводу расы, пола, языка, вероисповедания или его отсутствия, социального происхождения. рождения, а также имущества.

3. Закон, определяющий объем ограничений свобод и прав человека и гражданина при положении стихийного бедствия, может ограничивать свободы и права, определенные в ст. 22 (свобода хозяйственной деятельности), ч. 1, 3 и 5 ст. 41 (личная свобода), ст. 50 (неприкосновенность жилища), ч. 1 ст. 52 (свобода передвижения и пребывания на территории Республики Польша), ч. 3 ст. 59 (право на забастовку), ст. 64 (право собственности), ч. 1 ст. 65 (свобода труда), ч. 1 ст. 66 (право на безопасные и гигиеничные условия труда), а также ч. 2 ст. 66 (право на отдых).

Статья 234

1. Если во время военного положения Сейм не может собраться на заседание, Президент Республики по предложению Совета Министров издает распоряжения с силой закона в объеме и в границах, определенных в ч. 3 — 5 ст. 228. Эти распоряжения подлежат утверждению Сеймом на ближайшем

заседании.

2. Распоряжения, о которых говорится в ч. 1, имеют характер источников общеобязательного права.

Раздел XII. ИЗМЕНЕНИЕ КОНСТИТУЦИИ

Статья 235

1. Проект закона об изменении Конституции могут внести не менее 1/5 законного числа депутатов, Сенат или Президент Республики.

2. Изменение Конституции производится посредством закона, постановленного в одинаковой редакции Сеймом и затем в срок не более 60 дней Сенатом.

3. Первое чтение проекта закона об изменении Конституции может состояться не ранее, чем на тридцатый день со дня внесения в Сейм проекта закона.

4. О законе об изменении Конституции Сейм постановляет большинством не менее 2/3 голосов в, присутствии не менее половины законного числа депутатов, а Сенат — абсолютным большинством голосов в присутствии не менее половины законного числа сенаторов.

5. Постановление Сейма о законе, изменяющем предписания разделов I, II или XII Конституции, может состояться не ранее, чем на шестидесятый день после первого чтения проекта этого закона.

6. Если закон об изменении Конституции касается предписаний разделов I, II или XII, субъекты, определенные в ч. 1, могут в срок 45 дней со дня постановления Сената о законе потребовать проведения утверждающего референдума. С предложением по этому вопросу эти субъекты обращаются к Маршалу Сейма, который незамедлительно назначает проведение референдума в течение 60 дней со дня внесения предложения. Изменение Конституции считается принятым, если за это изменение высказалось большинство голосовавших.

7. По окончании производства, определенного в ч. 4 и 6, Маршал Сейма представляет Президенту Республики постановленный закон для подписания. Президент Республики подписывает закон в течение 21 дня со дня представления и отдает приказ о его опубликовании в «Дзенник Устав Жечипосполитей Польской».

Раздел XIII. ПЕРЕХОДНЫЕ И ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПРЕДПИСАНИЯ

Статья 236

1. В период 2 лет со дня вступления в силу Конституции Совет Министров представит Сейму проекты законов, необходимых для применения Конституции.

2. Законы, проводящие в жизнь ч. 1 ст. 176, в сфере, относящейся к производству перед административными судами, будут постановлены до истечения 5 лет со дня вступления в силу Конституции. До времени вступления в силу этих законов действуют предписания, касающиеся чрезвычайной ревизии решений Высшего Административного Суда.

Статья 237

1. В период 4 лет со дня вступления в силу Конституции по целам о проступках решения выносятся коллегиями по делам о проступках при районных судах, причем о наказании арестом решение выносит суд.

2. Апелляции (odwolanie) на решения коллегии разрешаются судом.

Статья 238

1. Срок полномочий конституционных органов публичной власти и входящих в их состав лиц, избранных или назначенных до вступления в силу Конституции, оканчивается с истечением периода, установленного в предписаниях, действовавших до дня вступления в силу Конституции.

2. В случае, когда предписания, действовавшие до дня вступления в силу Конституции, не устанавливали этого срока полномочий, а со дня выборов или назначения истек период, более длительный, чем установленный Конституцией, конституционный срок полномочий органов публичной власти или входящих в их состав лиц истекает через год со дня вступления в силу Конституции.

3. В случае, когда предписания, действовавшие до дня вступления в силу Конституции, не устанавливали этого срока полномочий, а со дня выборов или назначения истек период, более краткий, чем установленный Конституцией для конституционных органов публичной власти или входящих в их

состав лиц, время, в течение которого эти органы или лица выполняли функции согласно прежним предписаниям, включается в срок полномочий, установленный Конституцией.

Статья 239

1. В период 2 лет со дня вступления в силу Конституции решения Конституционного Трибунала о несоответствии Конституции законов, постановленных до дня ее вступления в силу, не являются окончательными и подлежат рассмотрению Сеймом, который может отклонить решение Конституционного Трибунала большинством 2/3 голосов в присутствии не менее половины законного числа депутатов. Это не касается решений, вынесенных вследствие правовых вопросов, поставленных перед Конституционным Трибуналом.

2. Производство по делам о даче Конституционным Трибуналом общеобязательного толкования законов, возбужденное до вступления в силу Конституции, подлежит прекращению.

3. В день вступления в силу Конституции постановления Конституционного Трибунала по делам о даче толкования законов утрачивают общеобязательную силу. В силе остаются правомочные решения суда, а также иные правомочные решения органов публичной власти, принятые с учетом значения предписаний, установленного Конституционным Трибуналом путем общеобязательного толкования законов.

Статья 240

В период одного года со дня вступления в силу Конституции бюджетный закон может предусматривать покрытие бюджетного дефицита путем взятия обязательств в центральном банке государства.

Статья 241

1. Международные договоры, ратифицированные доныне Республикой Польша на основании действовавших во время их ратификации конституционных предписаний и опубликованные в «Дзенник Устав», считаются договорами, ратифицированными с предварительного согласия, выраженного в законе, и к ним применяются предписания ст. 91 Конституции, если из содержания международного договора следует, что они касаются категорий вопросов, перечисленных в ч. 1 ст. 89 Конституции.

2. Совет Министров в течение 2 лет после вступления в силу Конституции представит Сейму перечень международных договоров, включающих положения, не соответствующие Конституции.

3. Избранные до дня вступления в силу Конституции сенаторы, которые не достигли 30 лет, сохраняют свои мандаты до конца срока полномочий, на который были избраны.

4. Совмещение мандата депутата или сенатора с функцией или занятием, которых касается запрещение, определенное в ст. 103, влечет погашение мандата по истечении месяца со дня вступления в силу Конституции, если депутат или сенатор не откажется раньше от функции или не прекратит занятие.

5. Дела, являющиеся предметом законодательного производства либо рассмотрения в Конституционном Трибунале или Государственном Трибунале и начатые до вступления в силу Конституции, ведутся согласно конституционным предписаниям, действовавшим в день начала дела.

6. В период 2 лет со дня вступления в силу Конституции Совет Министров установит, какие из постановлений Совета Министров или приказов министров либо иных органов правительственной администрации, принятые либо изданные до дня вступления в силу Конституции, требуют — применительно к условиям, определенным в ч. 1 ст. 87 и ст. 92 Конституции, — замещения их распоряжениями, изданными на основании уполномочия законом, проект которого Совет Министров в соответствующее время внесет в Сейм. В этот же период Совет Министров внесет в Сейм проект закона, определяющего, какие нормативные акты правительственной администрации, изданные до дня вступления в силу Конституции, станут постановлениями или приказами в смысле ст. 93 Конституции.

7. Действующие в день вступления в силу Конституции акты местного права, а также общинные предписания становятся актами местного права в смысле ч. 2 ст. 87 Конституции.

Статья 242

Теряют силу:

1) конституционный закон от 17 октября 1992 г. о взаимных отношениях между законодательной и исполнительной властью Республики Польша, а также о территориальном самоуправлении (Dz.U. Nr

84, poz. 426, z 1995 r. Nr 38, poz. 184, Nr 150, poz. 729, а также z 1996 r. Nr 106, poz. 488),

2) конституционный закон от 23 апреля 1992 г. о порядке подготовки и постановления Конституции Республики Польша (Dz.U. Nr. 67, poz. 336, а также z 1994 r. Nr 61, poz. 251).

Статья 243

Конституция Республики Польша вступает в силу по истечении 3 месяцев со дня ее опубликования.

Содержание

Предисловие ... 3
Глава I. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ВЕЛИКОБРИТАНИИ ... 4
§ 1. Британская конституция ... 4
1. Общая характеристика ... 4
2. Статутное право ... 6
3. Прецедентное право ... 6
4. Обычное право ... 7
5. Доктрины ... 7
6. Особенности источников конституционного права в Шотландии и Северной Ирландии ... 8
§ 2. Конституционно-правовой статус человека и гражданина ... 8
1. Гражданство ... 8
2. Режим иностранцев ... 11
3. Личные права и свободы ... 12
4. Политические права и свободы ... 14
5. Экономические, социальные и культурные права и свободы ... 14
6. Гарантии равноправия ... 15
§ 3. Конституционно-правовые основы общественного строя ... 16
1. Конституционно-правовое регулирование экономических, социальных и духовно-культурных отношений ... 16
2. Политические партии и движения ... 17
3. Социально-профессиональные и социально-культурные общественные объединения ... 21
4. Средства массовой информации (СМИ) ... 21
5. Религиозные общины и церковь ... 23
§ 4. Выборы и референдум ... 24
1. Принципы избирательного права ... 24
2. Организация выборов ... 25
3. Избирательный процесс ... 26
4. Выборы в Европейский парламент ... 29
5. Референдум ... 29
§ 5. Государственные органы ... 30
1. Форма правления и государственный режим ... 30
2. Монарх ... 30
3. Парламент ... 32
4. Правительство и Кабинет ... 41
5. Омбудсманы ... 42
6. Судебная система ... 44
§ 6. Политико-территориальное устройство. Организация публичной власти на местах ... 48
1. Политико-территориальное устройство ... 48
2. Местное самоуправление и управление ... 50
3. Островные территории ... 53
4. Зависимые территории ... 53
Литература ... 54
Контрольные вопросы и задания ... 54
Глава II. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ФРАНЦИИ ... 55
§ 1. Конституция Франции ... 55
1. Конституционное развитие ... 55
2. Общая характеристика действующей конституции ... 57
§ 2. Конституционно-правовой статус человека и гражданина ... 59
1. Особенности конституционного регулирования ... 59
2. Конституционные принципы и гарантии ... 60
3. Французское гражданство ... 61
4. Гражданские (личные) права, свободы и обязанности ... 61
5. Политические права и свободы. ... 62
6. Экономические и социальные права, свободы и обязанности ... 63
§ 3. Конституционные основы общественного строя ... 64
1. Конституционное регулирование экономических, социальных и духовно-культурных отношений. ... 64

2. Конституционные основы политической системы. 64
§ 4. Выборы и референдум 68
1. Избирательные права 68
2. Избирательный процесс 69
3. Парламентские выборы 70
4. Президентские выборы 71
5. Выборы органов регионального и местного самоуправления 72
6. Выборы в Европейский парламент 72
7. Референдум 73
§ 5. Государственные органы 73
1. Президент республики 73
2. Парламент 78
3. Правительство (Совет министров) 84
4. Конституционный совет 86
5. Государственный совет 87
6. Счетный суд 88
7. Посредник 88
8. Высший совет магистратуры 90
9. Экономический и социальный совет 90
10. Высокий суд правосудия 91
11. Суд правосудия республики 91
12. Судебная система 92
§ 6. Политико-территориальное устройство. Региональное и местное самоуправление и управление 93
1. Политико-территориальная организация метрополии 93
2. Региональное и местное самоуправление в метрополии 94
3. Региональное и местное управление в метрополии 95
4. Заморские департаменты и заморские территории 96
Литература 96
Контрольные вопросы и задания 97
Глава III. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ИСПАНИИ 98
§ 1. Конституция Испании 98
1. Конституционное развитие 98
2. Общая характеристика действующей Конституции 99
§ 2. Конституционные основы правового статуса человека и гражданина 100
1. Общая характеристика конституционных прав и свобод 100
2. Испанское гражданство и режим иностранцев 101
3. Основные права и публичные свободы 103
4. Права и обязанности граждан 106
5. Конституционно-правовые гарантии прав и свобод 107
§ 3. Конституционные основы общественного строя 107
1. Конституционное регулирование экономических, социальных и духовно-культурных отношений 107
2. Конституционные основы политической системы 110
§ 4. Выборы и референдум 112
1. Избирательные права 112
2. Система парламентских выборов 114
3. Система выборов органов регионального и местного самоуправления 115
4. Система выборов в Европейский парламент 116
5. Референдум 116
§ 5. Государственные органы 117
1. Корона 118
2. Генеральные кортесы 119
3. Правительство 124
4. Конституционный трибунал 127
5. Государственный совет 130
6. Защитник народа 130
7. Счетный трибунал 131
8. Генеральный совет судебной власти 132
9. Судебная система 132
§ 6. Политико-территориальное устройство. Региональная автономия и местное самоуправление 135
1. Политико-территориальная организация 135
2. Автономные сообщества 135
3. Местное самоуправление и управление 140
Литература 141
Контрольные вопросы и задания 141
Глава IV. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ИТАЛИИ 142
§ 1. Конституция Италии 142

1. Конституционное развитие ... 142
2. Общая характеристика действующей Конституции ... 143
§ 2. Конституционные основы правового статуса человека и гражданина ... 147
1. Общая характеристика конституционных прав, свобод и обязанностей ... 147
2. Итальянское гражданство и режим иностранцев ... 147
3. Гражданские (личные) права, свободы и обязанности ... 148
4. Политические права, свободы и обязанности ... 149
5. Экономические, социальные и культурные права, свободы и обязанности ... 150
6. Конституционно-правовые гарантии прав и свобод ... 151
§ 3. Конституционные основы общественного строя ... 152
1. Конституционное регулирование экономических, социальных и духовно-культурных отношений ... 152
2. Конституционные основы политической системы ... 153
§ 4. Выборы и референдум ... 156
1. Избирательные права ... 156
2. Избирательный процесс ... 157
3. Система парламентских выборов ... 158
4. Система выборов органов регионального и местного самоуправления ... 159
5. Система выборов в Европейский парламент ... 159
6. Референдум ... 161
§ 5. Государственные органы ... 163
1. Парламент ... 163
2. Президент республики ... 167
3. Совет министров (Правительство) ... 169
4. Конституционный суд ... 172
5. Государственный совет ... 174
6. Счетный суд ... 174
7. Национальный совет экономики и труда ... 175
8. Высший совет магистратуры ... 175
9. Судебная система ... 176
§ 6. Политико-территориальное устройство. Публичная власть в областях, провинциях, коммунах ... 178
1. Политико-территориальная организация ... 178
2. Областные органы публичной власти ... 181
3. Местное самоуправление ... 182
4. Контроль центра и административный надзор ... 183
Литература ... 184
Контрольные вопросы и задания ... 184
Глава V. ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО (КОНСТИТУЦИОННОГО) ПРАВА ГЕРМАНИИ ... 184
§ 1. Конституция Германии ... 184
1. Конституционное развитие ... 185
2. Общая характеристика действующего Основного закона ... 187
3. Конституции земель ... 189
§ 2. Конституционные основы правового статуса человека и гражданина ... 189
1. Общая характеристика конституционных прав и свобод ... 189
2. Германское гражданство и режим иностранцев ... 190
3. Гражданские (личные) права, свободы и обязанности ... 192
4. Политические права, свободы и обязанности ... 193
5. Экономические, социальные и культурные права, свободы и обязанности ... 194
6. Конституционно-правовые гарантии прав и свобод ... 195
§ 3. Конституционные основы общественного строя ... 195
1. Конституционное регулирование экономических, социальных и духовно-культурных отношений ... 195
2. Конституционные основы политической системы ... 196
§ 4. Выборы и референдум ... 199
1. Избирательные права ... 199
2. Система выборов Бундестага ... 200
3. Система выборов представительных органов земель и органов местного самоуправления ... 202
4. Выборы в Европейский парламент ... 202
5. Референдум ... 202
§ 5. Федеральные государственные органы ... 203
1. Бундестаг и Бундесрат ... 203
2. Федеральный президент ... 210
3. Федеральное правительство ... 211
4. Федеральный конституционный суд ... 213
5. Уполномоченный по обороне ... 214
6. Федеральная счетная палата ... 215
7. Федеральный банк ... 215
8. Судебная система ... 215

§ 6. Политико-территориальное устройство. Публичная власть в землях ... 217
1. Германский федерализм ... 217
2. Органы законодательной и исполнительной власти земель ... 222
3. Политико-территориальная организация земель ... 222
4. Местное самоуправление и управление ... 223
Литература ... 224
Контрольные вопросы и задания ... 224
Глава VI. ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО (КОНСТИТУЦИОННОГО) ПРАВА ШВЕЙЦАРИИ ... 225
§ 1. Конституция Швейцарии ... 225
1. Конституционное развитие ... 225
2. Общая характеристика действующей Федеральной конституции ... 226
3. Конституции кантонов ... 228
§ 2. Конституционные основы правового статуса человека и гражданина ... 230
1. Швейцарское гражданство и режим иностранцев ... 230
2. Общая характеристика конституционных прав, свобод и обязанностей ... 231
3. Гражданские (личные) права, свободы и обязанности ... 232
4. Политические права, свободы и обязанности ... 232
5. Экономические, социальные и культурные права, свободы и обязанности ... 232
6. Конституционно-правовые гарантии прав и свобод ... 233
§ 3. Конституционные основы общественного строя ... 233
1. Конституционное регулирование экономических отношений ... 233
2. Конституционное регулирование социальных отношений ... 234
3. Конституционное регулирование духовно-культурных отношений ... 236
4. Конституционные основы политической системы ... 237
§ 4. Выборы, отзыв, референдум ... 239
1. Избирательные права ... 239
2. Парламентские выборы ... 239
3. Выборы кантональных парламентов и органов местного самоуправления ... 239
4. Отзыв ... 240
5. Референдум ... 240
§ 5. Государственные органы ... 242
1. Федеральное собрание ... 242
2. Федеральный совет ... 245
3. Федеральная канцелярия ... 247
4. Судебная система ... 247
§ 6. Политико-территориальное устройство. Публичная власть в кантонах и общинах ... 249
1. Швейцарский федерализм ... 249
2. Органы власти кантонов ... 251
3. Политико-территориальная организация кантонов ... 254
4. Местное самоуправление и управление ... 255
Литература ... 256
Контрольные вопросы и задания ... 257
Глава VII. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ПОЛЬШИ ... 257
§ 1. Конституция Польши ... 257
1. Конституционное развитие ... 257
2. Действующее конституционное законодательство ... 260
§ 2. Конституционные основы правового статуса человека и гражданина ... 260
1. Общая характеристика конституционных прав и свобод ... 260
2. Польское гражданство и режим иностранцев ... 261
3. Личные права, свободы и обязанности ... 262
4. Политические права, свободы и обязанности ... 262
5. Экономические, социальные и культурные права, свободы и обязанности ... 263
6. Конституционные гарантии прав и свобод ... 263
§ 3. Конституционные основы общественного строя ... 264
Конституционно-правовое регулирование экономических, социальных и духовно-культурных отношении ... 264
2. Конституционно-правовое регулирование политической системы ... 265
§ 4. Выборы и референдум ... 269
Избирательные права ... 269
2. Организация выборов ... 270
3. Система выборов в Сейм и Сенат ... 271
4. Система выборов Президента республики ... 272
5. Система выборов органов местного самоуправления ... 272
6. Референдум ... 273
§ 5. Государственные органы ... 273
1. Сейм и Сенат ... 273
2. Президент республики ... 278

3. Совет министров (Правительство) ... 280
4. Конституционный трибунал ... 282
5. Государственный трибунал ... 284
6. Верховная палата контроля ... 285
7. Уполномоченный по гражданским правам ... 286
8. Всепольский совет по радиовещанию и телевидению ... 287
9. Всепольский судебный совет ... 288
10. Судебная система ... 289
§ 6. Политико-территориальное устройство. Организация публичной власти на местах ... 292
1. Политико-территориальное устройство ... 292
2. Территориальное самоуправление ... 292
3. Воевода ... 293
Литература ... 294
Контрольные вопросы и задания ... 294
Глава VIII. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ВЕНГРИИ ... 295
§ 1. Конституция Венгрии ... 295
1. Конституционное развитие ... 295
2. Общая характеристика действующей Конституции ... 298
§ 2. Конституционные основы правового статуса человека и гражданина ... 299
1. Общая характеристика ... 299
2. Венгерское гражданство и режим иностранцев ... 300
3. Гражданские (личные) права, свободы и обязанности ... 300
4. Политические права, свободы и обязанности ... 301
5. Экономические, социальные и культурные права, свободы и обязанности ... 301
6. Конституционные гарантии прав и свобод ... 303
§ 3. Конституционные основы общественного строя ... 303
1. Конституционное регулирование экономических, социальных и духовно-культурных отношений ... 303
2. Конституционно-правовое регулирование политической системы ... 304
§ 4. Выборы и референдум ... 307
1. Основные принципы выборов ... 307
2. Парламентские выборы ... 308
3. Выборы органов местного самоуправления ... 309
4. Референдум ... 310
§ 5. Государственные органы ... 312
1. Государственное собрание ... 312
2. Президент республики ... 315
3. Правительство ... 317
4. Совет обороны ... 318
5. Конституционный суд ... 318
6. Уполномоченные Государственного собрания ... 319
7. Государственная счетная палата ... 320
8. Венгерский национальный банк ... 320
9. Суд и прокуратура ... 320
§ 6. Политико-территориальное устройство. Организация власти на местах ... 322
1. Политико-территориальное устройство ... 322
2. Местное самоуправление ... 322
3. Местное управление ... 323
Литература ... 324
Контрольные вопросы и задания ... 324
Глава IX. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА БОЛГАРИИ ... 324
§ 1. Конституция Болгарии ... 324
1. Конституционное развитие ... 324
2. Характеристика действующей Конституции ... 326
§ 2. Конституционные основы правового статуса человека и гражданина ... 329
1. Общая характеристика конституционных прав, свобод и обязанностей ... 329
2. Болгарское гражданство и режим иностранцев ... 330
3. Гражданские (личные) права, свободы и обязанности ... 331
4. Политические права, свободы и обязанности ... 332
5. Экономические, социальные и культурные права, свободы и обязанности ... 332
6. Конституционные гарантии прав и свобод ... 333
§ 3. Конституционные основы общественного строя ... 334
1. Конституционное регулирование экономических отношений ... 334
2. Конституционное регулирование социальных и духовно-культурных отношений ... 338
3. Конституционно-правовое регулирование политической системы ... 339
§ 4. Выборы, и референдумы ... 344
1. Избирательные права ... 344

2. Выборы в Народное собрание ... 345
3. Выборы в Великое народное собрание ... 345
4. Президентские выборы ... 346
5. Местные выборы ... 347
6. Референдумы ... 347
§ 5. Государственные органы ... 349
1. Народное собрание ... 349
2. Президент республики ... 352
3. Совет министров ... 354
4. Конституционный суд ... 357
5. Счетная палата ... 358
6. Высший судебный совет ... 359
7. Судебная система ... 359
§ 6. Политико-территориальное устройство. Местное самоуправление и управление ... 361
1. Политико-территориальное устройство ... 361
2. Общинное самоуправление ... 363
3. Областное управление ... 364
4. Столичное самоуправление и управление ... 364
Литература ... 365
Контрольные вопросы и задания ... 365
Приложение. Конституция республики Польша ... 365

Конституционное (государственное) право зарубежных стран

Учебник. В 4-х томах. Т. 3.

Руководитель авторского коллектива
и ответственный редактор
Борис Александрович Страшун

Лицензия № 040537 от 13 октября 1992 г.
Сдано в набор 15.05.97 г. Подписано в печать 26.08.97 г. Формат 60 x 90/16.
Бумага книжно-журнальная. Гарнитура Journal. Печать офсетная.
Объем 48 п. л. Тираж 10000 экз. Заказ № 100

Издательство БЕК
129085, Москва, пр-т Мира, 101, оф. 516.
Отпечатано в ГМП «1-я Образцовая типография»
Государственного комитета РФ по печати
113054, Москва, Валовая, 28