

# Конституционное (государственное) право зарубежных стран

Том 4

Часть Особенная:  
страны Америки и Азии



Издательство НОРМА  
(Издательская группа НОРМА—ИНФРА·М)  
Москва, 2001

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

**Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник: В 4 т. Т. 4.**

**К65** Часть Особенная: страны Америки и Азии / Отв. ред. проф. **Б. А. Страшун**. — Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА—ИНФРА • М), 2001. — 656 с.

ISBN 5-89123-575-7 (НОРМА)

ISBN 5-16-0.00758-X (ИНФРА • М)

В настоящем томе излагаются включенные в программу МГЮА основы конституционного права пяти крупнейших стран мира, расположенных в Америке и Азии, а также одной из азиатских стран СНГ. Это США, Бразилия, Китай, Индия, Япония, Казахстан. Нумерация соответствующих глав продолжает нумерацию третьего тома учебника, где изложены основы конституционного права девяти стран Европы. Студенты таким образом могут ознакомиться с конституционным правом как высокоразвитых демократических стран, так и среднеразвитых и развивающихся стран, а также с конституционным правом самой большой по населению страны мира, сохраняющей социалистический строй. По каждой из стран приводится список рекомендуемой и дополнительной литературы на русском языке.

Учебник предназначен для студентов, аспирантов и преподавателей юридических вузов и факультетов и может использоваться также на политологических, исторических и географических факультетах вузов.

ISBN 5-89123-575-7 (НОРМА)

ISBN 5-16-000758-X (ИНФРА • М)

® Коллектив авторов, 2001

© Издательство НОРМА, 2001

#### **Авторский коллектив:**

**Алебастрова И. А.**, кандидат юридических наук, доцент — гл. X (совместно с **В. А. Рыжовым**);

**Андреева Г. Н.**, кандидат юридических наук, доцент — гл. XII (кроме п. 6 § 6);

**Кашкин С. Ю.**, доктор юридических наук, профессор — гл. XIII;

**Маклаков В. В.**, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации — гл. XI;

**Осавелюк А. М.**, кандидат юридических наук, профессор — гл. XIV, XV;

**Рыжов В. А.**, кандидат юридических наук, доцент — гл. X (совместно с **И. А. Алебастровой**);

**Страшун Б. А.**, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации — п. 6 § 6 гл. XII, предисловие.

Руководитель авторского коллектива — профессор **Б. А. Страшун**.



## Предисловие

Настоящим, 4-м, томом завершается издание первого постсоветского учебника по конституционному (государственному) праву зарубежных стран, длившееся около девяти лет. За это время наш авторский коллектив трижды издал в издательстве БЕК общую часть курса (тома 1 и 2), которая, к нашей радости, встретила и встречает почти исключительно положительные отклики. Распроданы два тиража выпущенного в том же издательстве первого издания 3-го тома, который посвящен основам конституционного (государственного) права девяти зарубежных стран Европы, включенных в программу МГЮА. Сегодня, однако, приходится констатировать, что содержание этого тома уже частично устарело: том был издан в 1997 г. (в 1998 г. он был просто допечатан), после чего в Польше и Швейцарии вступили в силу новые конституции — в 1997 и 2000 гг. соответственно, а кроме того, в ряде других стран произошли частичные изменения в конституционно-правовом регулировании общественных отношений. Таким образом, ощущается потребность во втором издании 3-го тома, и авторский коллектив приступил к его срочной подготовке.

К сожалению, не по нашей вине нарушилось сотрудничество авторского коллектива с издательством БЕК, и настоящий, 4-й, том любезно согласилось выпустить издательство НОРМА, которое, как мы надеемся, будет переиздавать и предыдущие тома учебника по истечении срока договора с издательством БЕК. Этим обстоятельством объясняется то, что 4-й том выпускается в ином оформлении, чем три предыдущих.

В последнее время в учебном плане МГЮА произошли некоторые изменения, касающиеся блока конституционно-правовых дисциплин. Исключен из числа обязательных курс конституционного права зарубежных стран СНГ. Это побудило нас ввести в особенную часть нашего курса основы конституционного права двух крупнейших из этих стран, расположенных соответственно в Европе и Азии, — Украины и Казахстана. Чтобы не перегружать курс, кафедра решила исключить из него основы конституционного права Венгрии и основы государственного права Индонезии. Этот выбор был продиктован тем, что никто на кафедре, к сожалению, не владеет в необходимой степени языками указанных стран, а кроме того, в Индонезии происходят поистине революционные события, и невозможно при существующем информационном обеспечении своевременно отслеживать изменения в источниках государственного права. В такой обстановке любая информация об Индонезии, которая была бы нами включена в учебник, может с большой вероятностью устареть еще до того, как он будет напечатан.

Это изменение программы нашего курса в настоящем томе уже учтено: основ государственного права Индонезии в нем нет, но зато есть основы конституционного права Казахстана. Можно, пожалуй, утверждать, что основы казахстанского конституционного права описаны в таком объеме в российской литературе впервые: изданные к настоящему времени два учебника конституционного права зарубежных стран СНГ содержат только общую часть и не дают целостной информации о конституционном праве отдельных стран.

Мы были бы признательны за любые критические замечания и в отношении настоящего тома, и в отношении предыдущих томов, что позволило бы нам при последующих переизданиях усовершенствовать текст учебника.

В заключение хочу выразить глубокую признательность друзьям и коллегам, снабдившим авторский коллектив необходимой информацией либо оказавшим помощь в ее получении, — С. И. и Л. В. Бельдинским, доктору юридических наук, профессору Л. М. Гудошникову, доктору филологических наук, профессору Е. Г. Пырикову.

Май 2001 года

Профессор **Б. А. Страшун**



# ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ

## (окончание)

### Глава X. Основы конституционного права США

#### § 1. Конституция США

##### 1. Конституционное развитие

Читателю уже известно, что честь авторства идеи конституционализма и роль первопроходца на сложном пути ее реализации исторически принадлежит Великобритании и ее мыслителям (прежде всего Дж. Локку). Однако заслуга Соединенных Штатов Америки в утверждении, развитии и распространении теории и практики конституционализма является ничуть не меньшей. Именно здесь Конституция приобрела совершенную юридическую форму, которая по сей день используется большинством стран мира. Североамериканский континент явился родиной писанных конституций.

Первоначально документы, официально именовавшиеся конституциями, были приняты в 1776—1777 гг., то есть в начале Войны за независимость от британской Короны, во всех 13 штатах, объединившихся вскоре в единое государство. В них осуществлялось целостное регулирование основ устройства государства с тем, чтобы обеспечить человеку "блага свободы". Принятие союзной Конституции в 1787 г. явилось крупным шагом в содержательном развитии конституционализма. Впервые были теоретически разработаны и законодательно оформлены такие важнейшие институты конституционного права, как президентство и президентская республика, федерализм, система сдержек и противовесов, получившие впоследствии признание и широкое распространение в мире. Таким образом, США можно по праву считать второй родиной реального конституционализма.

Конституция 1787 г. знаменовала собой образование в мире нового государства — Соединенных Штатов Америки. С 27 последующими поправками эта Конституция действует поныне. Ее принятие, как уже было сказано, явилось результатом объективной потребности в объединении штатов, проявившейся в ходе их борьбы за независимость.

В сентябре 1774 г. в Филадельфии собрался I Континентальный конгресс, в работе которого приняли участие представители 12 колоний, избранные их легислатурами (парламентами). Конгресс направил британскому Королю послание с требованием отмены законов, нарушающих интересы колоний. В апреле 1775 г. началась Война за независимость, а в мае собрался II Континентальный конгресс, который выработал общую программу борьбы, принял решение об образовании регулярной армии и избрал верховным главнокомандующим Джорджа Вашингтона.

4 июля 1776 г. Конгресс принял разработанную под руководством Томаса Джефферсона *Декларацию независимости*. Эта дата является главным национальным праздником США и отмечается как День независимости. Декларация, исходя из "самоочевидной истины", что все люди созданы равными и имеют "право на жизнь, свободу и стремление к счастью", обосновала неотвратимость отделения от Великобритании и образования "свободных и независимых штатов". Декларация по сути представляла собой первый исторический шаг по пути формирования собственно американской государственности, собственно американской правовой системы. Однако, с другой стороны, параллельно процессу разработки Декларации и вслед за ее принятием, как уже указывалось, все 13 штатов приняли собственные конституции. Таким образом, борьба за обретение независимости породила не только стремление к объединению, но и обратную тенденцию суверенизации штатов. Напомним, что слово "штат" (state) означает "государство". В условиях войны все же возобладала идея единства.

15 ноября 1777 г. Континентальный конгресс одобрил *Статьи конфедерации и вечною союза*, ратифицированные последним из штатов 1 марта 1781 г. Возникшее конфедеративное образование было квазигосударственным, слабоцентрализованным. В качестве органа конфедерации был учрежден однопалатный Конгресс, в котором каждый штат имел один голос. Наиболее важные вопросы решались Конгрессом с согласия 9 из 13 штатов. К таким вопросам относились утверждение бюджета; установление численности армии и назначение главнокомандующего; заключение договоров, союзов, осуществление займов. Постоянного исполнительного органа не было: Конгресс сам осуществлял исполнительную власть. Предусматривалась должность Президента, но его роль сводилась к председательствованию на заседаниях Конгресса.

За штатами сохранялась несколько ограниченная самостоятельность в таких важных сферах, как налоговая и кредитно-денежная политика, а также оборона и безопасность. Уже в ходе военных действий, а особенно по их окончании в 1783 г., когда, подписав Версальский мирный договор, Великобритания признала "свободу, суверенность и независимость" 13 американских колоний, проявились отрицательные черты слабого государственно-правового объединения штатов. Между штатами зачастую возникали конфликты, в частности при определении границ. Некоторые штаты установили высокие таможенные сборы, что препятствовало развитию единого экономического пространства и ущемляло интересы других штатов. В расстройство пришла и финансовая система, что поставило под угрозу возвращение займов, сделанных во время войны. В результате положение обширных слоев населения, прежде всего фермеров и рабочих, резко ухудшилось. В ряде регионов вспыхнули восстания.

25 мая 1787 г. в Филадельфии собрался Конвент для выработки Конституции Соединенных Штатов. Он состоял из 55 делегатов, избранных legislатурами 12 штатов (штат Род-Айленд, где возобладала антифедералистские настроения, отказался участвовать в работе Конвента). 17 сентября того же года в результате борьбы и взаимных уступок между сторонниками различных концепций текст *Конституции Соединенных Штатов* был утвержден Конвентом и подписан 39 делегатами. Остальные делегаты отказались от участия в работе Конвента, покинув заседание. На следующий день текст был опубликован и направлен Конгрессу, который 28 сентября разослал его legislатурам штатов для ратификации. В ходе процесса ратификации население, составившее очень скоро единую страну, впервые разделилось на два противоборствующих лагеря. Сторонники Конституции (следовательно, образования единого государства) стали называться федералистами, а их противники — антифедералистами.

Борьба за ратификацию Конституции была ознаменована яркой вспышкой блестящей публицистики. Видными представителями антифедералистского ее направления были Д. Клинтон, Р. Ли, Д. Мэйсон. Публицистическое же наследие федералистов, по сей день признаваемое вершиной политической мысли США, представлено знаменитым собранием из 85 статей, опубликованных в период с конца октября 1787 г. по конец мая 1788 г. в газетах штата Нью-Йорк под псевдонимом Публий и общим названием "Федералист". Авторы статей — А. Гамильтон, Дж. Мэдисон и Джон Джей — преследовали совершенно конкретную цель: снабдить сторонников Конституции вескими доводами в пользу ее ратификации. Однако в истории американского, да и мирового конституционализма "Федералисту" было предназначено сыграть гораздо большую роль: базируясь на стройной системе философских представлений о человеке, собственности, сущности государства, этот труд стал основой американской государственно-правовой идеологии.

Ратификация Конституции в большинстве штатов согласно предписаниям Конвента осуществлялась в два этапа: сначала население избирало делегатов конвентов, а затем голосование по проекту проводилось в этих конвентах. Первым Конституцию единогласно ратифицировал конвент штата Делавэр (7 декабря 1787 г.). Девятым штатом, благодаря ратификации которым Конституция вступила в силу (как того требовала ее VII статья), стал Нью-Гэмпшир (21 июня 1788 г.). Остальные четыре штата ратифицировали Конституцию позднее (самым последним был Род-Айленд, где ратификация состоялась 29 мая 1790 г.).

В конце 1788 г. в одиннадцати штатах, ратифицировавших к этому времени Конституцию, состоялись выборы в палаты Конгресса США, а также президентские выборы. В апреле 1789 г. Конгресс первого созыва и первый Президент, которым стал Дж. Вашингтон, приступили к исполнению своих функций.

Таким образом, Конституция США 1787 г. юридически оформила победу бывших колоний над британской Коронай и образование нового суверенного государства — Соединенных Штатов Америки.

## 2. Характеристика Конституции США

Структурно Конституция США включает сегодня преамбулу, 7 статей и 27 поправок и представляет собой весьма лаконичный документ. При этом преамбула ни судами, ни доктриной в качестве составной части Конституции не признается. В ней обозначены источник, от которого исходит Конституция ("Мы, народ..."), а также цели принятия последней (образование более совершенного Союза, утверждение правосудия, обеспечение внутреннего спокойствия, организация совместной обороны, содействие общему благосостоянию и обеспечение благ свободы).

Именно с целью обеспечения благ свободы "отцы-основатели", как в 1918 г. назвал разработчиков Конституции сенатор, а затем Президент США Уоррен Гардинг, стремились организовать власть в

новом государстве таким образом, чтобы в максимально возможной степени оградить человека от ее произвола, поставить преграду деспотическому правлению. В качестве основного средства достижения указанных целей Конституция признала принцип разделения властей, причем действующий как "по горизонтали", так и "по вертикали". Особая заслуга "отцов-основателей" состоит в том, что они существенно развили содержание упомянутого конституционного принципа по сравнению со считавшейся в то время классической трактовкой французского просветителя Шарля Л. Монтескье, дополнив его доктриной, получившей название системы сдержек и противовесов (checks and balances). Юридической моделью реализации идеи разделения властей с использованием системы сдержек и противовесов явилась установленная Конституцией США впервые в истории президентская республика. Наряду с разделением властей ключевыми, концептуальными идеями Конституции явились федерализм и судебный контроль, включивший вскоре и проверку конституционности правовых актов. Как утверждают американские исследователи, перечисленные принципы представлялись "отцам-основателям" настолько самоочевидными и бесспорными, что они не получили прямого словесного закрепления в тексте Конституции, пронизывая, однако, все ее содержание\*.

---

\* См.: Мишин А. А., Власихин В. А. Конституция США. Политико-правовой комментарий. М., 1985. С. 10.

В Конституции наряду с организацией власти регулируются вопросы обеспечения стабильности и верховенства самой Конституции, а также фрагментарно некоторые вопросы правового статуса человека и содержатся переходные положения. Первые три статьи определяют статус федеральных органов государственной власти: Конгресса (ст. I), Президента (ст. II) и Верховного суда (ст. III). Вопросы федерализма урегулированы в основном ст. IV. Наконец, три заключительные статьи посвящены по большей части самой Конституции. Статья V регламентирует процедуру принятия поправок к Конституции, ст. VI содержит гарантии верховенства и высокого политического авторитета Конституции (необходимость принесения присяги о ее соблюдении всеми парламентариями, а также должностными лицами исполнительной и судебной власти страны). Что же касается ст. VII, то она представляет сегодня лишь исторический интерес, устанавливая порядок ратификации Конституции штатами, а также удостоверяя ее юридическую легитимность.

Изменение Конституции США осуществляется в отличие от конституций многих других стран путем добавления к ней поправок, не инкорпорируемых в ее текст. Обратим внимание читателя на то, что каждая публикация текста статей Конституции и поправок к ней включает все, в том числе недействующие (измененные или отмененные) ее положения\*. Поправки публикуются отдельно — после статей первоначального текста, в хронологическом порядке — каждая под соответствующим порядковым номером.

---

\* Правда, в официальных изданиях Конституции указывается в примечаниях, какие ее положения утратили силу и к каким поправкам следует в этой связи обращаться.

В действующих ныне поправках регулируются вопросы правового положения человека, в том числе избирательного права, некоторые вопросы формирования и организации деятельности государственных органов, соотношения полномочий федерации и штатов. Первые 10 поправок, вступившие в силу в 1791г., провозглашают важнейшие права человека и гражданина, а также их юридические гарантии. Поэтому по аналогии с одним из основополагающих актов британской конституции, принятым на столетие ранее, их именуют *Биллем о правах*.

Конституция США в ст. V предусматривает весьма сложную процедуру внесения поправок, являясь одной из самых жестких в мире. Поправка принимается  $\frac{2}{3}$  голосов членов каждой палаты Конгресса либо специально созванным по инициативе легислатур  $\frac{2}{3}$  штатов Конвентом — органом учредительной власти. После принятия поправки на федеральном уровне она подлежит ратификации штатами. Для вступления поправки в силу необходимо ее одобрение  $\frac{3}{4}$  штатов (в настоящее время — 38). Штаты могут ратифицировать поправки также в двух формах, аналогичных используемым на федеральном уровне: либо легислатурами, либо конвентами. Таким образом, процедура внесения поправки в Конституцию США включает две основные стадии: принятие на федеральном уровне и ратификацию штатами, а поправки могут вноситься посредством одной из четырех возможных процедур. Схематично их можно обозначить следующим образом:

- 1) Конгресс — легислатуры;
- 2) Конгресс — конвенты;
- 3) Конвент — легислатуры;



#### 4) Конвент — конвенты.

До сих пор на практике все поправки, кроме одной, вносились по первой из этих процедур. Исключение составила XXI поправка, отменившая "сухой закон", введенный XVIII поправкой, — она была принята Конгрессом и ратифицирована конвентами штатов.

Сверхжесткий порядок изменения Конституции США 1787 г., установленный для придания ей стабильности, в сочетании с проведением политики воспитания у населения уважения к своему высшему закону, несомненно, достиг своей цели. Более чем за 200-летнюю историю США в Конгресс было внесено около 5 тыс. поправок к Конституции. Из них палатами одобрены 33, а были ратифицированы, как известно, 27, из которых 26 действуют. Как видно, наиболее сильной "фильтрации" проекты поправок подвергаются Конгрессом. Однако и ратификация штатами представляет собой весьма серьезный барьер на пути внесения поправок. Истории развития американской Конституции известны примеры, когда ратификация поправки затягивалась на десятилетия и даже века. Своеобразный рекорд здесь принадлежит XXVII поправке, запрещающей парламентариям увеличивать собственное жалование: соответствующий закон может вступить в силу только после очередных выборов нижней палаты. Поправка была принята Конгрессом по предложению Дж. Мэдисона в 1789 г., а ратифицирована необходимым числом штатов и вступила в силу лишь 7 мая 1992 г. Таким образом, процесс ратификации занял 203 года. Чтобы исключить подобную практику, Конгресс с 1917 г. стал обычно устанавливать сроки для ратификации. Если требуемое число штатов за отведенное время не одобрит поправку, она считается отклоненной ими. Так произошло, например, с принятыми Конгрессом в 1972 и 1978 гг. соответственно поправками о равноправии мужчин и женщин и о придании федеральному округу Колумбия статуса штата.

Некоторые действующие поправки были ратифицированы рядом штатов гораздо позже того момента, когда они вступили в силу. Так, штаты Массачусетс, Джорджия и Коннектикут ратифицировали Билль о правах лишь к 150-й годовщине его одобрения Конгрессом — в 1939 г.

Почтенный возраст американской Конституции, ее лаконичность и формальная неподатливость изменениям обусловили *отсутствие в ней многих институтов, ставших в настоящее время традиционными* в общемировой практике конституционализма. Это основы правового статуса политических партий; характеристика государства как правового, светского, демократического, социального; многие права социального характера и т. д. Перечисленные пробелы восполняются актами Конгресса и Президента, конституционными обычаями, судебными прецедентами, огромное множество которых породило в американской доктрине понятие "*живой конституции*", соответствующей жизненным реальностям современного мира. Особенно важной является *деятельность судов, прежде всего Верховного суда США, по осуществлению конституционного контроля и толкованию Конституции*, в процессе которой ее положения подвергаются гибкой интерпретации сообразно потребностям общественного развития. В результате, как отмечают многие американские исследователи, буквальное толкование Конституции давно утратило смысл, оно попросту невозможно без учета судебных решений по конституционным вопросам. Не имея права ни принимать, ни отменять законы, а тем более конституционные нормы, именно суды тем не менее играют решающую роль в определении содержания действующей Конституции.

Известный французский правовед Рене Давид отмечал, что без учета судебного толкования, путем лишь одного ознакомления с текстом невозможно понять ни одного положения Конституции, в частности, решить вопрос о том, соответствует ли ей тот или иной закон\*.

---

\* См.: Давид Р., Жоффре-Спинози К. Основные правовые системы современности. М., 1996. С. 300.

По выражению Г. Э. Хьюза, возглавлявшего Верховный суд США с 1930 по 1941 г., "Конституция представляет собой то, что говорят о ней судьи"\*.

Толкование судьями Конституции, как уже отмечалось, позволяет приспособить ее положения к изменяющимся историческим условиям, сообщает ей гибкость и эластичность. Истории известны случаи, когда такая интерпретация по прошествии некоторого временного промежутка изменялась до противоположности, что, впрочем, отражало изменение и развитие самого общества. При этом вручение права интерпретации конституционных норм профессионалам — юристам высочайшего класса, к тому же пользующимся в обществе большим авторитетом и независимостью, снижает до минимума опасность произвола и злоупотреблений при его осуществлении. Впрочем, огромная роль судов в формировании норм конституционного права вызывает у некоторых исследователей возражения\*\*.

---

\* См.: Corwin's E. S. The Constitution and What It Means Today. Princeton, 1978. P. 1.

В понятие "живой конституции" доктрина также нередко включает не только формальные источники конституционного права, но и *конституционное поведение*, т. е. добровольное следование высшему закону, причем не только его букве, но и духу, которое предполагает прежде всего укоренение в общественном сознании идеи незыблемости прав человека. Без этого Конституция не имела бы никакой ценности и смысла.

Конституция США положила начало современному пониманию конституции как в материальном, так и в формальном смысле. С одной стороны, впервые конституцией стал называться юридический акт, осуществляющий целостное регулирование основ устройства государства. С другой — особая значимость данного документа обусловила наличие у него и специфических формально-юридических признаков: наивысшей юридической силы, а также усложненного порядка изменения по сравнению с иными правовыми актами, в том числе законами. Для подавляющего большинства конституций различных стран мира характерно сочетание указанных материально-правовых и формально-правовых признаков. Поэтому все их, в известном смысле, можно считать потомками Конституции США 1787 г.

Однако не только и, пожалуй, не столько форма американской Конституции, сколько ее содержание способствовало распространению доктрины и практики конституционализма во всем мире. Эта ее роль есть предмет особой гордости американцев. Признавая свою Конституцию, возможно, самой "важной статьей экспорта США"\*, американцы и внутри страны всемерно поддерживают ее высокий престиж и авторитет. Об этом красноречиво свидетельствуют многие обстоятельства политико-правовой действительности США. Так, все парламентарии, должностные лица судебной и исполнительной власти, как Союза, так и штатов, включая Президента США, при вступлении в должность дают присягу или торжественное обещание соблюдать Конституцию (ст. II, VI). Процесс натурализации в качестве необходимых предварительных условий предусматривает, в частности, проверку "понимания основных принципов Конституции США", а также принесение присяги, декларирующей "поддержку Конституции Соединенных Штатов и выступление в ее защиту от любых внешних и внутренних врагов".

---

\* Мишин А. А., Власихин В. А. Указ. соч. С. 13.

### 3. Конституции штатов

Федеративное устройство США исторически характеризуется наличием наряду с федеральной Конституцией собственной конституции у каждого штата.

За всю историю Северной Америки до 1991 г. на территории США в общей сложности было принято 146 конституций штатов\*. Они принимались в разное время. Среди действующих этих конституций три были приняты в XVIII в., 29 — в XIX, остальные — в XX. Самой старой из них является Конституция штата Массачусетс 1780 г., самой новой — Конституция штата Джорджия 1982г.

---

\* См.: Лафитский В. И. Основы конституционного строя США. М., 1998. С. 80.

Исторически наиболее активными в конституционном строительстве были штаты Юга. Так, чемпионом по числу принятых конституций является Луизиана, конституционная история которой насчитывает 11 высших законов. Западные же штаты, наоборот, как правило, принимали по одной конституции. В большинстве штатов конституции принимались конвентами и одобрялись референдумами.

Ни одна из действующих ныне конституций штатов не имеет значительных черт сходства с федеральной Конституцией. В сравнении с последней высшие законы штатов имеют следующие особенности: упрощенный порядок изменения конституционных положений, а отсюда и большая подвижность\*; значительный объем большинства конституций, усложненность внутренней структуры, детализированность текста, прямое отражение в нем современных политико-правовых реальностей. Заметно отличаются конституции различных штатов и друг от друга. Так, 17 из них провозглашают равноправие мужчин и женщин, 21 содержит право народной инициативы, 37 — институт референдума, 15 — право отзыва населением депутатов и различных чиновников публичной службы.

---

\* В штате Джорджия, например, в Конституцию 1945 г., действовавшую до 1976 г., было внесено 832 поправки.

## § 2. Конституционно-правовой статус человека и гражданина

### 1. Общая характеристика правового регулирования прав, свобод и обязанностей

Американская правовая доктрина базируется на концепции естественного происхождения прав и свобод человека. Данный принцип послужил своего рода национальной идеей, под лозунгом которой была завоевана независимость и образовано государство. Именно в Британской Северной Америке впервые в истории основные права и свободы получили комплексное закрепление в документе конституционного значения — *Декларации прав штата Виргиния*, принятой 12 июня 1776 г. Парадокс заключался в том, что, будучи идеологически направленным против Великобритании, содержание Декларации, как и более позднего североамериканского законодательства, базировалось на идеях, разработанных и утвердившихся к тому времени именно в этой стране — исторической родине, против которой восстали колонисты.

Спустя 22 дня после Виргинской декларации — 4 июля 1776 г. принимается Декларация независимости США, камертоном содержания которой также является идея неотчуждаемости прав человека, которые должны быть гарантированы государством: "Все люди сотворены равными и все они одарены Создателем некоторыми неотъемлемыми правами, к числу которых принадлежат жизнь, свобода и стремление к счастью. Для обеспечения этих прав людьми учреждаются правительства". Принятые в ходе освободительной борьбы конституции штатов также признавали ключевой идеей своего содержания права человека.

Следующим шагом на пути "обеспечения благ свободы" явилась Конституция США 1787 г. Однако непосредственное словесное отражение в ней получили лишь отдельные, весьма немногочисленные права и свободы. Так, Конституция запретила приостановку действия привилегии хабеас корпус, если только этого не потребует общественная безопасность в случае мятежа или вторжения (разд. 9 ст. I). В ст. III (разд. 2) Конституция предписывает все дела о преступлениях рассматривать судами присяжных. Она запретила принятие законов об опале (назначение наказания без судебного разбирательства) и законов, имеющих обратную силу (разд. 9 ст. I). Конституция запретила лишать гражданских прав членов семей тех лиц, которые осуждены за государственную измену (разд. 3 ст. III), и установила равенство прав граждан различных штатов (разд. 2 ст. IV). Статья VI Конституции запрещает проверку религиозной принадлежности в качестве условия для занятия какой-либо должности на службе США. Вот и все права и свободы человека, которые первоначально провозгласил высший закон США. Нетрудно заметить, что он обошел молчанием вопрос о рабстве, существовавшем в ряде штатов, не упомянул о неотъемлемом характере прав человека, не содержал целостного регулирования прав человека и гражданина.

"Отцы-основатели" обосновывали этот факт различными аргументами. Одни считали, что Конституция сама по себе является Биллем о правах, поскольку содержит главные гарантии таких прав в виде разделения властей, сильных и независимых судов, выборности парламентариев и Президента и т. д. Поэтому вербальное утверждение прав и свобод они полагали конституционным излишеством: будучи естественными, права, дескать, не нуждаются в позитивном формулировании. Важным аргументом в пользу отсутствия в Конституции перечня важнейших прав и свобод служило и то, что они уже были записаны в конституциях штатов.

Однако в некоторых штатах (Род-Айленд, Северная Каролина) такой подход не нашел поддержки. Они требовали дополнить Конституцию Биллем о правах под угрозой отказа от ее ратификации. Их позиция мотивировалась тем, что сильная власть центрального правительства представляет собой наибольшую угрозу правам человека. Поэтому именно федеральная Конституция (а не только конституции штатов) должна взять на себя обязательства по соблюдению прав и свобод человека. А для этого важнейшие из них должны быть провозглашены и стать тем самым ограничителями власти центрального правительства. В конце концов такая позиция возобладала.

В 1789 г. Конгрессу были представлены 10 поправок к Конституции, касающиеся прав и свобод человека. Они были ратифицированы необходимым числом штатов к 15 декабря 1791 г. и получили, как мы упомянули выше, наименование Билль о правах.

Билль о правах весьма своеобразно гарантирует права и свободы, используя *негативный способ* их формулирования. Тем самым его создатели подтвердили свою приверженность идеям естественного права: главный акцент в конституционной регламентации прав и свобод сделан не на их провозглашении, а на механизме их гарантированности, прежде всего стремлении не допустить произвола государственной власти, установить ее пределы по отношению к человеку. В связи с этим и

появилась формула "Конгресс не должен...". На естественно-правовой концепции основывается и IX поправка, установившая, что "перечисление в Конституции определенных прав не должно толковаться как отрицание или умаление других прав, сохраняемых народом".

Нормы о правах и свободах содержатся и в ряде других поправок к Конституции, внесенных в нее после принятия Билля о правах. Девять из них непосредственно касаются прав и свобод.

Наибольшее внимание в Конституции США и поправках к ней уделяется политическим и гражданским правам и свободам, а среди экономических прав конституционное оформление получило лишь право частной собственности (поправки V и XIV).

Помимо самой Конституции источниками регулирования прав и свобод человека и гражданина являются акты Конгресса и Президента, судебные прецеденты, конституционные обычаи, а также конституции и законодательство штатов. Указанные источники существенно развивают, дополняют и интерпретируют конституционные положения о правах и свободах.

При этом права и свободы, прямо зафиксированные в Конституции (включая поправки), или те, которые признаны судами *подразумеваемыми*, вытекающими из ее духа, относятся доктриной и судебной практикой к числу *фундаментальных*, т. е. конституционных, пользующихся конституционной защитой. К подразумеваемым Конституцией правам Верховный суд отнес, например, в 1958 г. свободу ассоциаций, а в 1981 г. — "право вступать в брак, производить потомство, право ездить в другие штаты"\*. Юридическое значение разделения всех прав на фундаментальные и иные состоит в том, что *неконституционным может быть признан только тот закон, который нарушает фундаментальные права*. Как уже отмечалось, в отличие от большинства современных государств в США до сих пор не признается конституционного, основополагающего значения за большинством прав социального, экономического и культурного характера. Но и фундаментальные права неоднородны. Среди них особо выделяются права *предпочтительные*, т. е. особо значимые. К числу последних относятся права и свободы, провозглашенные I поправкой к Конституции.

---

\* См.: Фридман Л. Введение в американское право. М., 1993. С. 158.

Субъекты прав и свобод обозначаются в тексте Конституции США терминами "народ" и "граждане". При этом понятие "народ" используется в различных значениях. Чаще всего оно употребляется, когда речь идет о правах физических лиц, находящихся на территории США, независимо от их расы, пола, возраста и других особенностей (поправки I, II, IV, IX, X). Если же речь идет о вопросах, связанных с осуществлением публичной власти, народного суверенитета, то слово "народ", по мнению одних авторов, обозначает совокупность всех граждан, т. е. "людей, образующих государство"\* а по утверждению других — избирательный корпус, т. е. совокупность "граждан, которым предоставлено избирательное право" (преамбула, поправка XVII)\*\*.

---

\* Garner B. A. A Dictionary of Modern Legal Usage. 2<sup>nd</sup> ed. N. Y., 1955. P. 648—649.

\*\* Black's Law Dictionary. 6<sup>th</sup> ed. N. Y., 1990. P. 1135.

Важнейшим элементом правового статуса человека и гражданина, основой личной свободы является принцип *равноправия*. Он вытекает из смысла ст. IV (разд. 2) Конституции и XIV поправки к ней, устанавливающих право граждан любого штата на льготы и привилегии граждан другого штата, недопустимость законодательной и правоприменительной практики, нарушающей такие привилегии, а также "равную защиту закона". Данный принцип по-разному трактовался законодательством и судами в различные исторические периоды. При этом если на начальном этапе существования американского государства первостепенное значение имел региональный аспект принципа равноправия, а сам он распространялся только на белых американцев, то в XIX, а особенно в XX в. громко зазвучала проблема гарантированности прав меньшинств, прежде всего этнических. К числу таковых принято относить испаноязычное население, т. е. выходцев из латиноамериканских государств (около 17 млн. человек, или 7% населения), афроамериканцев (27 млн., т. е. чуть менее 10%), коренное население Североамериканского континента — индейцев, эскимосов, алеутов (1,5 млн., т. е. немного более 0,5%), а также представителей азиатских этнических групп (немногим более 4 млн., т. е. чуть меньше 2%).

Традиционно наиболее остра в США проблема *дискриминации негров*. Первые шаги на пути ее преодоления были предприняты еще в прошлом веке. В 1807 г. Конгресс принял акт, запретивший с января 1808 г. ввоз в США невольников. В 1865 г. XIII поправкой к Конституции было отменено рабство. В 1875 г., в период Реконструкции Юга после окончания Гражданской войны, Конгресс принял первый Акт о гражданских правах, запретивший всякую "дискриминацию по признаку расы и цвета

кожи". Однако Верховный суд США признал его неконституционным на том основании, что поправка XIV к Конституции запрещает дискриминационные действия лишь публичной власти, но не частных лиц.

Таким образом, в рассматриваемый период попытка прекратить практику дискриминации по расовому признаку не удалась. Более того, политика дискриминации обрела новую форму, выразившись в принятии как Союзом, так и штатами целого ряда законов о *сегрегации*. Начало такому законодательству положил Акт о содействии комфорту пассажиров (закон Джима Кроу), принятый в 1890 г. в Луизиане и предписывавший белым и черным ездить только в различных вагонах. В дальнейшем законы о сегрегации установили правила о раздельном обучении, проживании в гостиницах, посещении ресторанов, наконец, на федеральном уровне — о раздельной службе в армии. Последнее требование было отменено Президентом Гарри Трумэном во время Второй мировой войны. В других же сферах сегрегация господствовала вплоть до середины 50-х гг. XX в. Позиция судов в этом вопросе начала меняться только после того, как в 1954 г. Верховный суд США в решении по делу Браун против Комитета по образованию признал закон о сегрегации школьного обучения штата Канзас неконституционным. Это решение было поддержано Конгрессом, который в 1957 г. принял Акт о гражданских правах, учредивший Комиссию по гражданским правам — федеральное независимое ведомство, входящее в систему исполнительной власти. Положения Акта 1957 г. были дополнены Актом о гражданских правах 1960 г., но оба они носили по большей части декларативный характер и конкретных гарантий равноправия не содержали.

В 1964 г. был принят следующий Акт о гражданских правах, запретивший всякую дискриминацию по расовому признаку, в том числе в форме сегрегации. Акт объявлял незаконной расовую дискриминацию при составлении списков избирателей, при обслуживании в общественных местах, при найме, продвижении по работе и увольнении, в деятельности профсоюзов. Однако очень скоро выяснилось, что разрушить правовые барьеры дискриминации недостаточно для установления подлинно равных возможностей черных и белых. Необходимы программы содействия чернокожим американцам в осуществлении ими своих прав.

Стремясь уничтожить фактические последствия многолетней дискриминации чернокожего населения, Верховный суд ввел в конституционное право доктрину "положительных действий". Она была сформулирована в решении по делу Бэкс против Каролинского университета (г. Дэвис штата Калифорния). Алан Бэкс, белый, подал заявление для поступления в медицинскую школу университета Каролины. В целях облегчения поступления в школу представителям меньшинств школа имела квоту, в пределах которой резервировались места за чернокожими и другими меньшинствами. Школа отвергла Бэкса, но приняла негров, чей образовательный уровень был, по мнению Бэкса, гораздо ниже, чем у него. Бэкс счел, что тем самым нарушены его конституционные права, и обратился в суд. Дело дошло до Верховного суда США, который вынес весьма противоречивое решение. Отменив систему квот медицинской школы, Суд вместе с тем постановил, что учет расы человека в целях компенсации результатов долгой социальной дискриминации не нарушает в принципе конституционных положений о равноправии. Такая позиция, так же, как и система квот и иных "положительных действий", была встречена общественным мнением неоднозначно. Часть белого населения восприняла такой подход как "дискриминацию наоборот". Влияние этой точки зрения усилилось в 80-е гг., в результате чего Верховный суд отказался от доктрины "положительных действий", мотивируя свое решение борьбой с "дискриминацией наоборот".

Такая позиция была подтверждена Верховным судом и в 90-е гг. В июне 1995 г. он вновь заявил о неконституционности программ "положительных действий" (причем не только для этнических групп, но и в отношении женщин), допустив их лишь в рамках "отдельных институтов и местностей, требующих принятия особых мер против дискриминации". На этом основании в марте 1996 г. один из апелляционных судов признал неконституционными квоты, установленные для чернокожих и испаноязычных американцев. В июле 1996 г. Верховный суд США поддержал это решение.

Проблема равноправия по этническому фактору затрагивает и комплекс вопросов, связанных с положением индейцев. Из полутора миллионов индейцев более половины проживает в *резервациях*. Этот институт был учрежден Актом о перемещении индейцев 1830 г., принятым под давлением плантаторов Юга, которые добивались расширения своих земельных угодий. Акт предписывал всем индейцам переселиться на специально отведенные для них территории к западу от реки Миссисипи (138 млн. акров), выделив 500 тыс. долларов на цели компенсации индейцам потери земли и расходов, связанных с перемещением. Перемещение производилось под контролем армии. Только в 20-е гг. XX в.

были сделаны первые шаги на пути признания за индейцами статуса полноправных граждан. С 1924 г. родившиеся в США индейцы считаются американскими гражданами, а согласно решению Верховного суда 1935 г. они подлежат налогообложению и включению в списки избирателей. Исключение составляют индейцы, проживающие в резервациях, поскольку эти территории не входят в состав штатов. Жители резерваций освобождены и от уплаты налогов.

Акт о реорганизации индейских поселений 1934 г. впервые признал за индейцами право на самоуправление. Это дало им возможность объединиться в корпорации во главе с племенными советами и их должностными лицами. Самоуправление индейцев было существенно расширено Актом о самоопределении индейцев и помощи их просвещению 1975 г., который передал в ведение племенных корпораций вопросы организации почтовой службы, здравоохранения, введения собственных налогов, учреждения племенных судов.

Организация резерваций и регулирование их статуса подлежат ведению Союза, ибо резервации считаются федеральными территориями, упомянутыми в разд. 3 ст. IV Конституции. В рамках федерального департамента внутренних дел с 1832 г. действует *комиссар по делам индейцев*, назначаемый Президентом США по совету и с согласия Сената. Комиссар вправе разрешать все вопросы, касающиеся индейцев, в соответствии с актами Конгресса, Президента и секретаря (министра) внутренних дел. Эти полномочия, кроме изменения границ резерваций, комиссар осуществляет на основе, как правило, субделегирования. Территория же резерваций может изменяться только решением секретаря внутренних дел, а в штатах Аризона и Нью-Мекхико — только актом Конгресса. При комиссаре действует управление, состоящее из управляющих, которые консультируют комиссара и ведают отраслевыми проблемами (школьное дело, мелиорация и др.).

В отношении индейцев на федеральном уровне и в штатах реализуются наиболее многочисленные программы "положительных действий", включающие меры социальной, образовательной и иной помощи. Однако с начала 80-х гг. федеральная политика в отношении индейцев перестала сводиться к расширению благотворительности и дотаций, а сделала упор также на поощрение предпринимательства.

На территории штата Аляска наряду с индейцами проживают также алеуты и эскимосы, составляющие около  $\frac{1}{10}$  населения. В отношении этих народов также действуют программы "положительных действий". В частности, в штате функционируют две системы начального и среднего образования: одна для коренных народов, находящаяся в ведении управления по делам индейцев, а другая, организованная по школьным округам, — для прочего населения.

Несмотря на все меры, *фактическое положение расовых меньшинств все еще заметно хуже положения белых*. Так, детская смертность у чернокожих американцев вдвое выше, чем у белых. Средняя продолжительность жизни афроамериканцев на 6 лет, а испаноязычных — на 9 лет ниже, чем у евроамериканцев, а у индейцев вообще составляет всего 44 года.

Проблема равноправия имеет в США помимо этнического и другие аспекты. Законодательство особо запрещает дискриминацию таких групп населения, как инвалиды, женщины, лица старшего возраста. Так, Акт о реабилитации 1973 г. обязывает работодателей проявлять "разумную приспособляемость" по отношению к инвалидам. Дискриминировать их при приеме на работу и продвижении по службе запрещает и Акт об инвалидах 1990 г. В 1967 г. Акт о дискриминации по возрасту запретил увольнять по причине старости лиц, не достигших 65 лет; в 1978 г. этот возрастной порог был повышен до 70 лет, а в 1986 г. вообще устранен. Так что на основании возраста увольнять вообще нельзя.

Судебная практика твердо занимает позицию недопустимости дискриминации по признаку пола. Например, в октябре 1996 г. Верховный суд США обязал администрацию Военного института штата Виргиния отменить запрет на прием женщин, расценив его как антиконституционный.

Никаких о б я з а н н о с т е й человека и гражданина Конституция США прямо не устанавливает. Из смысла поправки XVI следует обязанность платить налоги, поправки V — обязанность давать свидетельские показания (если они не направлены против себя самого). Статус Президента как Главнокомандующего армией и флотом США, вытекающее из него право объявлять всеобщую мобилизацию во время военного положения подразумевает обязанность граждан защищать отечество. Не акцентируется внимание на обязанностях и в конституциях штатов. Все они содержат лишь обязанность по уплате налогов. Экзотической является до сих пор содержащаяся в Конституции Массачусетса 1780 г. обязанность "каждого члена общества публично совершать в установленное время молитвы Господу Богу".

В текущем законодательстве штатов прямое провозглашение обязанностей, которые по значению можно считать конституционными, тоже не распространено. Исключением можно считать разве что требование обязательного школьного образования. Интересно, что такая обязанность содержит указание не на количественные параметры обязательного образования, а лишь на возраст, в рамках которого ребенок должен посещать школу: в большинстве штатов — с 6 до 16, а в четырех — с 6 до 18 лет. Обязанность обеспечить образование ребенку в этом возрасте лежит на родителях. В случае уклонения от нее им грозит штраф.

## 2. Гражданство США

Некоторые принципы гражданства установлены в Конституции США, согласно которой при приобретении американского гражданства по рождению приоритет имеет право почвы, наряду с федеральным гражданством существует гражданство штатов, а все граждане США равноправны (ст. IV, поправка XIV). Подробнее же институт гражданства регламентируется Актом об иммиграции и гражданстве (Immigration and Nationality Act) 1952 г., именуемым по фамилиям внесших его парламентариев законом Уолтера—Маккарена.

Как и в Великобритании, для обозначения американского гражданства упомянутый Акт использует два термина: *nationality* (национальность) и *citizenship* (гражданство). Первый из них более широкий и обозначает устойчивую правовую связь лица не только с самими Соединенными Штатами (т. е. *citizenship*), но и с их заморскими владениями. Лица, обладающие *nationality of USA*, т. е., условно говоря, гражданством в широком смысле слова, в русских переводах нередко именуются американцами или лицами американской национальности, а лица, обладающие *citizenship of USA*, — гражданами США. И это вполне обоснованно: только *citizenship* порождает между человеком и Соединенными Штатами как государством права и обязанности, признаваемые в данной стране, в полном объеме. Другими словами, только данный термин обозначает гражданство в собственном смысле этого слова. Лица же, обладающие *nationality*, но не имеющие *citizenship*, по-русски часто называются американцами, не являющимися гражданами США. Их правовая связь с США менее богата по содержанию, хотя и включает право лица на покровительство со стороны США за рубежом, право свободного въезда на территорию страны и выезда из нее, право на облегченный порядок приобретения гражданства в собственном смысле (*citizenship*), а также определенные льготы при приобретении американского гражданства детьми такого лица.

Акт 1952 г. подробно регламентирует процедуру приобретения и прекращения гражданства США (*citizenship*). Оно может быть приобретено по рождению и в результате натурализации. Как и в других странах, в рамках *филиации* действуют как право почвы, так и право крови. При этом *праву почвы отдается предпочтение*: население стран Америки исторически пополнялось во многом за счет иммиграции. По праву почвы гражданами США считаются:

— лица, родившиеся на территории США\* и находящиеся под их юрисдикцией (из такой юрисдикции исключаются дети дипломатических представителей иностранных государств в США; дети граждан неприятельских государств, родившиеся на территории США во время ее оккупации соответствующим государством, наконец, дети нелегальных иммигрантов);

---

\* Акт об иммиграции и гражданстве включает в понятие "территория Соединенных Штатов" также территории Пуэрто-Рико, Виргинских островов и острова Гуам.

— лица, родившиеся в США от родителей, принадлежащих к коренным народностям континента: индейцам, эскимосам, алеутам (представители перечисленных народностей стали признаваться гражданами США с 1924 г.);

— наконец, лица, обнаруженные в США в возрасте до пяти лет, если их родители неизвестны (американское гражданство данной категории лиц прекращается, если до достижения ими 21 года будет установлено, что лицо родилось за пределами США).

*Право крови* распространяется лишь на лиц, родившихся за пределами США. При этом степень лояльности законодателя к различным категориям лиц, родившихся за границей от граждан США, неодинакова. Она зависит прежде всего от того, один или оба родителя ребенка были гражданами США на момент его рождения. В случае, когда оба родителя — американские граждане, их ребенок становится гражданином США по рождению, если хотя бы один из родителей имел непосредственно перед рождением ребенка постоянное место жительства на территории США или в одном из их заморских владений.

Если ребенок родился за пределами США и при этом только один из его родителей является американским гражданином, то многое зависит от места рождения ребенка. Так, наиболее льготные условия приобретения американского гражданства существуют для лиц, родившихся в заморских владениях США, если при этом хотя бы один из родителей являлся гражданином США и непрерывно проживал в США в течение одного года в любой период времени до рождения данного ребенка.

Если же лицо родилось за пределами США и их заморских владений и при этом лишь один из его родителей является американским гражданином, условия приобретения им гражданства по рождению зависят от того, имеется ли у второго родителя правовая связь с США. Если такая связь существует в виде *nationality*, то ребенок становится американским гражданином при условии постоянного проживания его родителя — гражданина США на их территории непрерывно в течение одного года непосредственно перед рождением ребенка. В случае, когда второй родитель — иностранец, ребенок считается гражданином США по рождению при условии постоянного проживания родителя — гражданина США на территории этого государства или заморских владений не менее установленного законом срока, который является неодинаковым для различных периодов времени, так как в Акт 1952 г. несколько раз вносились изменения, сокращавшие его. Так, если ребенок родился 14 ноября 1986 г. или позднее, то он приобретает гражданство США в том случае, если родитель — гражданин США проживал в данной стране или на ее зависимых территориях в течение как минимум пяти лет в общей сложности до рождения ребенка, причем из них не менее чем два года должны приходиться на период, когда родитель был старше 14 лет. Для приобретения гражданства США по рождению детьми, родившимися ранее 14 ноября 1986 г., закон устанавливает более жесткие требования. Так, дети, родившиеся в период между 24 декабря 1952 г. и 13 ноября 1986 г. от родителей, лишь один из которых являлся гражданином США на момент их рождения, становятся гражданами данной страны по рождению при условии проживания их родителем — гражданином в США или их заморских владениях не менее 10 лет, из которых пять лет — после достижения 14-летнего возраста. К проживанию в США приравниваются нахождение на государственной службе у правительства США, на службе в Вооруженных силах США, работа в международной организации, членом которой состоят США, а также нахождение родителя — гражданина США за границей, но на иждивении своих не состоящих в браке детей, удовлетворяющих только что названным условиям.

Особые правила приобретения американского гражданства Акт 1952 г. устанавливает для детей, родившихся вне брака. Если ребенок рожден за пределами США, то он становится американским гражданином по рождению, если его мать на момент его рождения имела гражданство США и постоянно проживала когда-либо ранее в США или их заморских владениях в течение одного года. Если мать ребенка, рожденного вне брака, не удовлетворяет указанным условиям, возможно приобретение им американского гражданства по отцу, но для этого он должен соответствовать тем же требованиям, которые сформулированы законом в отношении матери, и, кроме того, усыновить ребенка до достижения последним 21 года.

Необходимыми условиями *натурализации* в соответствии с Актом Уолтера—Маккарена являются:

- достижение заявителем 18-летнего возраста;
- наличие постоянного места жительства (приобретенного на законных основаниях) на территории США в течение не менее чем пяти лет непосредственно перед обращением;
- фактическое законное пребывание в стране как минимум в течение половины этого срока (отсутствие в США свыше 6 месяцев влечет его прерывание, за исключением случаев, указанных в законе);
- проживание в штате, где подается заявление о приеме в гражданство, не менее 6 месяцев; постоянное проживание в США с момента подачи заявления до вынесения судом решения о приеме в гражданство;
- наличие у заявителя высоких моральных качеств;
- "преданность Конституции США, лояльное отношение к существующему строю и процветанию США";
- знание английского языка, включая умение читать, писать, использовать в речи наиболее употребляемые слова (последнее требование не распространяется на лиц, физически не способных его выполнить, а также лиц старше 50 лет и не менее 20 лет постоянно проживающих в США на законных основаниях);
- знание и понимание основ истории, принципов и формы правления США.



Для некоторых категорий натурализующихся лиц сроки проживания и фактического пребывания в США законом сокращаются либо вообще снимаются. Так, лицо состоящее в браке с гражданином (citizen) США в течение трех лет непосредственно перед обращением с заявлением о натурализации, приобретает право на нее, если в течение всего этого срока супруг является гражданином США, а само лицо законно проживало на территории США и при этом не менее половины указанного срока (т. е. полутора лет) физически находилось в данном государстве, а также в течение 6 месяцев проживало в штате, на территории которого подано заявление о натурализации. Впрочем, закон предусматривает и несколько случаев полного снятия требований о сроках проживания и пребывания в США заявителей.

Натурализация ребенка по ходатайству родителей осуществляется, если оба они натурализовались после рождения ребенка.

Закон содержит требование о недопустимости при приеме в гражданство дискриминации по признакам расы, пола либо семейного положения. Вместе с тем установлен запрет приема в американское гражданство лиц, призывающих к свержению законного правительства США или состоящих в организациях, выступающих за такое свержение; являющихся членами любых тоталитарных объединений (среди них как особо опасные закон выделяет коммунистические партии и ассоциации); поддерживающих доктрины установления в США тоталитарной диктатуры (опять же прежде всего — коммунистической); "проповедующих или поддерживающих" политический терроризм, нанесение ущерба собственности, саботаж. Перечисленные запреты действуют не только в период совершения лицом соответствующих действий, но и в течение 10 лет после этого, если только лицо не докажет, что членство в соответствующей организации или содействие ей не носило добровольного характера, либо имело место до достижения данным лицом 16 лет, либо было связано с предписанием какого-либо закона (т. е. являлось обязательным), либо имело целью трудоустройство, получение продовольственного пайка или другого жизненно важного блага. Совершение деяний, признаваемых законодательством США преступлениями, также является основанием для отказа в приеме в американское гражданство. Для различных преступлений закон устанавливает неодинаковый период времени, в течение которого действует запрет приема в гражданство. За совершение некоторых преступлений (убийство, провоз и распространение наркотиков, нелегальная торговля оружием и т. п.) возможность натурализации утрачивается навсегда.

Решение о натурализации принимает Служба иммиграции и натурализации. Оно может быть обжаловано в суд.

Следует отметить, что в статусе натурализованных граждан и граждан по рождению имеются некоторые различия. Так, только урожденный гражданин может быть избран Президентом США. Членами Палаты представителей и Сената могут стать граждане по рождению, а также те натурализованные граждане, которые являются таковыми в течение не менее чем семь и девять лет соответственно.

Прекращение гражданства США возможно как на добровольной основе, т. е. по инициативе самого гражданина, так и в принудительном порядке, осуществляемом государством.

Американское гражданство прекращается добровольно, если соответствующее лицо обратилось с заявлением об *отказе* от него. Заявление подается должностному лицу дипломатического или консульского учреждения США в иностранном государстве либо должностному лицу службы иммиграции и натурализации генерального атторнея США.

Акт об иммиграции и гражданстве не употребляет термина "лишение гражданства", однако все же предусматривает возможность его *принудительного прекращения*. Основаниями прекращения гражданства США по инициативе государства выступают:

— приобретение гражданином США гражданства иностранного государства в результате натурализации;

— принесение присяги или клятвы верности иностранному государству или его политико-территориальному подразделению;

— поступление на военную службу к иностранному государству без специального письменного разрешения государственного секретаря и министра обороны;

— поступление на гражданскую службу правительства иностранного государства или его политико-территориального подразделения, если это сопряжено с наличием либо приобретением гражданства данного государства или принесением ему присяги либо клятвы верности;

— наконец, совершение измены, попытка свергнуть правительство Соединенных Штатов насильственным путем, участие в военных действиях против США.

Существование в законодательстве столь обширного перечня оснований принудительного прекращения американского гражданства объясняется тем, что традиционно и доктрина, и судебная практика одним из необходимых элементов содержания института гражданства признают наличие особой связи между государством и гражданином, состоящей в *верности*, преданности (*allegiance*) последнего Соединенным Штатам.

Решение о прекращении гражданства США принимается: при добровольном отказе от него — упомянутыми должностными лицами, при совершении измены и иных действий против США — общими военными судами; в остальных случаях — федеральными окружными судами или судами штатов первой инстанции.

Особым основанием принудительного прекращения гражданства США является *отмена натурализации*. Она осуществляется только в судебном порядке при наличии следующих оснований:

— незаконное получение натурализации в результате сокрытия тех или иных фактов или фальсификации документов;

— выезд гражданина в течение пяти лет после натурализации на постоянное место жительства в иностранное государство;

— установление в течение пяти лет после натурализации связи, включая членство, с организацией, связь с которой не позволяла бы соответствующему лицу получить гражданство США.

Допуская в принципе *двойное гражданство*, закон Уолтера—Маккарена относится к нему негативно. Двойное гражданство можно приобрести только по рождению — в результате коллизии законодательства о гражданстве США и какого-либо иного государства (чаще всего такого, где доминирует право крови). Но и в этом случае закон весьма ревниво относится к упрочению политико-правовых связей своих граждан, имеющих также гражданство иного государства, с последним. "Использование преимуществ гражданства иностранного государства" (например, участие в выборах) при условии достижения соответствующим американским гражданином 22 лет и проживания в данном иностранном государстве не менее трех лет может послужить еще одним основанием для принудительного прекращения гражданства США.

В соответствии с законом американцами, не имеющими гражданства США (*nationals*), являются:

— лица, родившиеся в их заморских владениях (в момент или после приобретения соответствующими территориями статуса таковых);

— родившиеся за пределами США и их заморских владений лица, у которых оба родителя — американцы, не являющиеся гражданами (*citizens*) США и имевшие постоянное место жительства в Соединенных Штатах или их заморских владениях до рождения данного ребенка;

— наконец, лица, родители которых неизвестны, обнаруженные в заморских владениях США в возрасте до пяти лет, если до достижения 21 года не будет установлено, что соответствующее лицо родилось не в заморских владениях США.

Напомним, что во всех перечисленных случаях речь идет о неинкорпорированных владениях США (см. ниже в § 6).

Указанные лица вправе натурализоваться на льготных условиях: срок проживания во владениях США засчитывается им в требуемый срок проживания в самих США при условии, что на момент обращения с ходатайством о натурализации соответствующее лицо является жителем одного из штатов.

**Режим иностранцев.** В случае законного пребывания в стране иностранцев, к числу которых относятся и апатриды, их статус, как и в большинстве других стран, отличается от статуса граждан. Они не могут участвовать в выборах и не имеют права на доступ к публичной службе. Согласно действующим положениям Акта о регистрации иностранцев 1940 г. (закон Смита) они обязаны сообщать службам генерального атторнея о месте своего пребывания и его изменении. Они могут быть депортированы в страну своего происхождения (если таковая имеется), например, за представление ложных сведений, послуживших основанием для разрешения на въезд, за связь с подрывными организациями, за участие в забастовке. Депортация производится по решению генерального атторнея, которое может быть обжаловано в суд.

В остальном на иностранцев, как правило, распространяется *национальный режим*.

### **3. Гражданские (личные) права, свободы и обязанности**

Права и свободы этой группы по-прежнему остаются в центре внимания и законодательства и судебной практики.

*Право на жизнь* как само собой разумеющееся, подразумеваемое право прямо нигде не зафиксировано. Общепризнано, что в Конституции содержатся важнейшие его гарантии: запреты лишать кого бы то ни было жизни без "надлежащей правовой процедуры", а также применять "жестокие и необычные" наказания (поправки V, VIII, XIV). Именно в связи с необходимостью гарантировать право на жизнь в США ведутся давние споры по вопросам запрещения искусственного прерывания беременности и смертной казни. Принятые в 60—70-е гг. некоторыми штатами законы о запрещении абортов признаны Верховным судом США в 1973 г. в решении по делу Роу против Уэйда неконституционными.

В апреле 1996 г. Конгресс принял билль, запрещающий искусственное прерывание беременности (при отсутствии медицинских показаний), длящейся более 20 недель. Президент наложил на него вето.

Смертная казнь с самого начала существования США как государства предусматривалась федеральными законами и законодательством штатов за наиболее опасные преступления против жизни и государства. Ее применение, таким образом, изначально не рассматривалось как нарушение права на жизнь. Об этом, в частности, свидетельствует упоминание о смертной казни и о "лишении жизни" в V и XIV поправках к Конституции. В XX в., особенно после Второй мировой войны, в США, как и во многих других странах, активизировалось движение за отмену смертной казни.

С конца 60-х гг. в США фактически установился мораторий на приведение в исполнение смертных приговоров. Это привело к образованию постепенно растущей "очереди смертников". Сложившаяся противоречивая ситуация потребовала обращения к Верховному суду США, который сформулировал свою позицию в 1972 г. в решении по делу Фурман против Джорджии. Суд признал законы штатов, предусматривающие смертную казнь, "произвольными" и противоречащими Конституции, потребовав по сути их пересмотра. После этого решения уголовное законодательство штатов, регламентировавшее основания и условия применения смертной казни, действительно подверглось существенным изменениям. В 1976 г. по делу Грегг против Джорджии Верховный суд США признал смертную казнь в принципе не противоречащей Конституции при соблюдении законодательством, ее предусматривающим, определенных условий. Во-первых, смертная казнь может быть установлена только за убийство при отягчающих обстоятельствах или лишение жизни, вызванное совершением иного тяжкого преступления. Во-вторых, закон должен предоставить суду присяжных возможность выбора между смертной казнью и пожизненным заключением. В 1988 г. Верховный суд ввел еще одно ограничение, установив, что смертная казнь не может применяться к лицам моложе 16 лет.

В настоящее время смертная казнь предусмотрена законодательством Союза, а также 36 штатов за приблизительно 70 составов преступлений (убийство, государственная измена, шпионаж, линчевание, ограбление и т. п.). Способами ее исполнения в различных штатах являются электрический стул, газовая камера, расстрел, повешение, а в 16 штатах — смертоносная инъекция. Федеральное законодательство США предусматривает смертную казнь за несколько видов наиболее тяжелых государственных, военных и общеуголовных преступлений. В 1988 г. актом Конгресса к их числу добавлено убийство федерального служащего, совершенное торговцами наркотиками. Однако и ныне число выносимых смертных приговоров по-прежнему значительно превосходит число исполняемых, в результате чего "очередь смертников" неизменно превышает 2 тыс. осужденных\*.

---

\* См.: Боботов С. В., Жигачев И. Ю. Введение в правовую систему США М., 1997. С. 149.

В последние десятилетия в доктрине и судебной практике ведется оживленная дискуссия о конституционности "права на смерть". Речь идет о праве неизлечимо больных людей отказываться от приема медикаментов, искусственно поддерживающих жизнь, и праве оказания им помощи в этом со стороны медицинских работников. Судебная практика по данному вопросу развивается довольно противоречиво. В 1990 г. Верховный суд США в решении по делу Кразен против департамента здравоохранения штата Миссури поддержал правило департамента, предоставляющее должностному лицу лечебного учреждения право прекратить введение поддерживающих жизнь препаратов неизлечимо больному пациенту, если имеются неопровержимые доказательства того, что больной не желал их введения\*. В 1996 г. на этом основании был оправдан Джек Кеворкян, выступивший пособником в самоубийстве 27 пациентов (после оправдания он совершил еще два аналогичных деяния). Однако в июле 1997 г. Верховный суд изменил позицию в этом вопросе, признав неконституционными законодательство штатов и практику помощи в самоубийстве безнадежно больным людям, мотивируя это трудностями установления фактов смертельности заболевания и добровольности самоубийства.

Среди личных прав, получивших конституционное оформление, особое значение имеет *свобода совести*. Свобода совести, как и другие права, провозглашенные I поправкой к Конституции, включается доктриной в число предпочтительных прав. Признание столь важной роли данной свободы обусловлено тем, что многие из первых европейских поселенцев бежали в Америку именно для того, чтобы спастись от религиозных преследований, которые были распространены в Европе в XVII—XVIII вв. Именно поэтому свобода совести получила косвенное отражение уже в первоначальном тексте Конституции: ст. VI запретила проверку или требование каких бы то ни было религиозных убеждений или религиозной принадлежности в качестве условия для занятия какой-либо должности, учрежденной Соединенными Штатами. Следует обратить внимание на то, что и ст. VI и поправка I подразумевают не только свободу исповедовать любую религию, но и право не исповедовать никакую, т. е. быть атеистом. Поэтому рассматриваемое право верно называть именно свободой совести, а не свободой вероисповедания, как это нередко делается в литературе\*.

---

\* См., например: Ньюборн Б. Судебная защита свободы слова и вероисповедания в Соединенных Штатах // Верховенство права: Сборник. М., 1992. С. 142.

Конституция США весьма лаконично формулирует свободу совести. Буквальное ее прочтение дает возможность заключить, что свобода совести не может быть ограничена лишь государством — как Союзом (поправка I), так и штатами (следует из разд. I поправки XIV). Однако расширительно толкуя конституционные положения, законодательство и судебная практика разработали значительное число правил, гарантирующих свободу совести и предусматривающих ее определенные ограничения, из которых и складывается современное содержание данного права. Оно предполагает, что правительство может ограничивать свободу совести только в том случае, если такие ограничения являются абсолютно необходимыми для обеспечения более значимых ценностей и при этом они не могут быть достигнуты менее радикальными мерами. Именно руководствуясь данным подходом, Верховный суд в 1925 г. признал неконституционным закон штата, запрещающий частные школы, управляемые религиозными объединениями, а в 1963 г. объявил противоречащим конституционной свободе совести решение соответствующего органа штата о лишении пособия по безработице членов секты "Свидетели Иеговы", которые по религиозным убеждениям отказывались работать в субботу и поэтому не могли найти себе работу.

Однако практике Верховного суда США известны и решения, в большей или меньшей степени ограничивающие свободу совести, если это, как уже указывалось, признавалось самим Судом необходимым в целях охраны жизни, здоровья, общественной нравственности, безопасности, а также для обеспечения свободы (в том числе совести) других людей, либо общегосударственных интересов.

Одним из первых решений Верховного суда по вопросу об ограничении свободы религии стало решение по делу Рейнолдс против США. Суть дела состояла в том, что члены религиозной секты мормонов согласно своему вероучению практиковали полигамию, которая с 1862 г. признана федеральным преступлением. Один из мормонов Джордж Рейнолдс был за многоженство осужден и обжаловал приговор вплоть до Верховного суда. Заявив, что полигамия расшатывает устои общественной нравственности, Суд подтвердил приговор и конституционность соответствующего закона. В 1962 г. Суд счел неконституционной распространенную практику начинать каждый день в государственных и муниципальных школах с молитвы, в 1963 г. запретил чтение Библии во время церемоний открытия таких школ, в 1980 г. признал неконституционным закон штата, требовавший вывешивания десяти заповедей в каждом классе, в 1992 г. расценил как противоречащее Конституции участие протестантского священника в выпускной церемонии государственной школы. Указанные действия и акты были объявлены неконституционными как нарушающие свободу совести других лиц, то есть противоречащие конституционному принципу религиозного равноправия.

К неотъемлемым правам народа Конституция (II поправка) относит *право на хранение и ношение оружия*. Та беспрецедентная значимость, которая придается данному праву, возведенному в ранг конституционного, объясняется в доктрине "естественным пристрастием американцев к оружию, которое сформировалось у них в силу исторических причин. В отличие от других стран в США отсутствует жесткий и эффективный государственный контроль над оружием. На федеральном уровне в данной сфере действует Акт о контроле над огнестрельным оружием 1968 г., требующий, чтобы покупатель огнестрельного оружия заполнил официальный бланк, проставив в нем свои имя, фамилию,

домашний адрес и указав, что он не был судим за тяжкое преступление, не является наркоманом и не страдает психическим заболеванием. В 1993 г. Конгрессом был принят еще один акт, несколько усложнивший процедуру приобретения огнестрельного оружия. Законодательство штатов регламентирует порядок приобретения, условия хранения и использования огнестрельного оружия более обстоятельно.

Единственной территориальной единицей, в которой установлен запрет (с 1977 г.) на продажу оружия, является федеральный округ Колумбия. Запрет адресован лишь лицам, торгующим оружием. Попытки же ограничить право на обладание оружием, обращенные непосредственно к гражданам, рассматриваются общественным мнением как посягательства на собственность и свободу. Именно поэтому в 1983 г. Верховный суд США признал неконституционным закон штата Иллинойс, который запрещал гражданам иметь в собственности пистолеты и некоторые другие виды огнестрельного оружия.

В качестве фундаментального личного права IV поправка к Конституции предусматривает *право на охрану личности, жилища, бумаг и имущества от необоснованных обысков и арестов*.

Право на охрану личности от произвольного ареста подтверждается поправкой XIV, запрещающей принятие и применение штатами законов, которые ограничивали бы права граждан США, а также лишение их жизни, свободы и имущества властями штатов без надлежащей правовой процедуры. Тем самым поправка распространила гарантии против произвола властей в отношении частных лиц и на законодательство штатов. Важнейшей конституционной гарантией прав, связанных с личной неприкосновенностью, является недопустимость производства обысков и арестов без ордера, выданного в установленном законом порядке. Необходимыми условиями выдачи ордера являются, в соответствии с Конституцией, наличие достаточных оснований для проведения обыска или ареста, а также подтверждение их существования присягой или торжественным заявлением полицейского\*. При этом сам ордер должен содержать подробное описание места обыска, подлежащих аресту либо обыску лиц или имущества. Содержание данной поправки было адаптировано Верховным судом США к методам расследования и предупреждения преступлений с использованием средств современной техники в 1967 г. в решении по делу Кац против Соединенных Штатов, где было указано, что использование электронных устройств для подслушивания и наблюдения "является обыском и изъятием по смыслу Конституции". Поэтому они могут использоваться только на основании ордера суда. Данное правило было подтверждено в федеральных актах о контроле над преступностью и обеспечении безопасности на улицах 1968 г. и о наблюдении за иностранной разведывательной деятельностью 1978 г.

\* Некоторые американские юристы критикуют указанную конституционную формулу, содержащую лишь условия, при которых ордер может выдаваться, но не указывающих на то, при каких условиях он должен выдаваться. Такое дополнение, по их мнению, способствовало бы искоренению произвола должностных лиц. См.: Amar A. The Constitution and Criminal Procedure. New Haven; L., 1997. P. 13.

Еще одним направлением развития содержания рассматриваемой поправки явилась выработка на ее основе концепции частной жизни (privacy), т. е. права на ее неприкосновенность от произвольного и неправомерного вмешательства в любые ее сферы со стороны кого бы то ни было, прежде всего государства. Как видно, право на частную жизнь далеко выходит за рамки полицейских расследований. Это еще один образец фактической гибкости и эластичности американской Конституции, умения американских юристов адекватно приспособить ее к условиям меняющейся действительности, в частности путем расширительного толкования.

В систему личных прав человека Конституция США органически интегрирует и иные *уголовно-процессуальные права-гарантии*, поскольку они направлены в первую очередь на охрану личной свободы.

Упомянутые гарантии содержатся в поправках к Конституции США и охватываются принципом "надлежащей правовой процедуры" (due process of law). Его суть заключается в том, что никто не должен лишаться жизни, свободы или имущества без законного судебного разбирательства (поправка XIV). При этом наиболее обстоятельно рассматриваемый принцип регламентируется Конституцией применительно к уголовному судопроизводству. Правило надлежащей судебной процедуры включает право обвиняемого в совершении преступления, караемого смертной казнью, или иного позорящего преступления на вынесение обвинительного заключения большим жюри, за исключением дел, возбуждаемых в сухопутных и морских частях либо в милиции, когда последняя находится на действительной службе (поправка V), и на быстрое и публичное рассмотрение дела судом присяжных (поправка VI). Право на суд присяжных имеют также истцы и ответчики по гражданским делам с ценой иска свыше 20 долл. (поправка VII). Обвиняемый имеет право быть осведомленным о сущности и осно-

ваниях обвинения, право на юридическую помощь адвоката, право участвовать в очной ставке со свидетелями обвинения и требовать принудительного вызова свидетелей, показывающих в его пользу, право не свидетельствовать против себя (поправки V, VI). Недопустимо повторное наказание за одно и то же преступление, установление чрезмерных залогов и штрафов, применение жестоких и необычных наказаний (поправки V, VIII).

Перечисленные права были существенно развиты судами. Так, в 1966 г. Верховным судом США было сформулировано "правило Миранды", в соответствии с которым гражданину, подозреваемому в совершении преступления, должны быть при первой же возможности разъяснены его процессуальные права, в частности право не давать показаний и право пользоваться услугами адвоката с самого момента возбуждения уголовного дела, ареста или задержания. Несоблюдение "правила Миранды" влечет исключение из дела всех доказательств, полученных в результате допросов обвиняемого, очных ставок и иных следственных действий с его участием. В этом же решении Суд признал право обвиняемого на пользование услугами адвоката за счет средств правительства, если он сам не в состоянии оплатить их.

Следует отметить, что некоторые конституционные положения, касающиеся гражданских прав, представляют сегодня чисто исторический интерес, будучи полностью реализованными и потому утратившими актуальность. Таковыми являются поправки III и XIII. Первая из них запрещает размещение в мирное время солдат в жилище без согласия его владельца, а XIII поправка отменяет рабство.

#### 4. Политические права, свободы и обязанности

Приходится еще раз напомнить читателю, что принятая в настоящем учебнике, как и во многих других, классификация прав, свобод и обязанностей весьма условна и применяется в целях удобства. Особенно трудно, если не невозможно, точно разграничить личные и политические права, ибо последняя категория прав находит применение не только в политической сфере.

К "предпочтительным" правам в данной группе прав и свобод относится *свобода слова* (поправка I). "Предпочтительность" данного права вытекает из того, что оно не только обеспечивает "рынок идей", необходимый для нормального функционирования демократического общества и государства, но и представляет собой важнейшую форму индивидуального самовыражения, необходимого человеку как социальному существу.

Свобода слова является первичным, основополагающим правом, а важнейшими, наиболее эффективными формами ее существования выступают также сформулированные в I поправке *свобода печати, собраний, петиций*. Современное понимание свободы слова и печати предполагает свободное выступление не только в печатных, но и в электронных средствах массовой информации.

Важнейшей гарантией свободы слова и печати является отсутствие предварительной цензуры. В 1931 г. в решении по делу Ниар против Миннесоты Верховный суд постановил, что свобода печати (включая радиовещание) не должна ограничиваться никакой предварительной цензурой. Суд сделал исключение, допустив предварительную цензуру лишь в отношении материалов, в которых сообщаются сведения, составляющие государственную тайну, публикуются "непристойности"; содержится подстрекательство к насилию или свержению правительства, нарушается неприкосновенность частной жизни (*privacy*), а также содержится информация о деле, по которому не закончено судебное разбирательство. В указанных случаях предварительная цензура может осуществляться только путем обращения соответствующих должностных лиц в суд с ходатайством об издании запретительного приказа (*injunction*) на публикацию соответствующих материалов. Последующая (карательная) цензура осуществляется также в судебном порядке путем предъявления гражданского иска или возбуждения уголовного дела. Это оказывается возможным, если нарушены правила об ограничении свободы слова и печати, разработанные законодательством и судебными решениями.

Законодательные ограничения свободы слова содержатся в Акте о шпионаже 1917 г. (с поправками 1918 г.), согласно которому подлежат ограничению или полному запрету все публичные выступления, в которых высказываются "презрение, насмешки, издевательства или создается дурная слава о форме правления в США, Конституции, флаге или форме одежды, принятой в армии и на флоте США", высказывания провоцирующие слушателей на нарушение общественного порядка. К числу оснований для ограничения свободы слова и печати суды относят также наличие в речи (или публикации) "явной и реальной опасности", а также "непристойностей". Первое основание разрешает властям пресекать выступления которые неизбежно повлекут очень серьезные отрицательные последствия (например, насилие, ущерб интересам государства). Однако ограничение свободы слова допускается лишь в том

случае, если указанные последствия не могут быть предотвращены иным, менее радикальным способом. Непристойность как основание ограничения свободы слова и печати означает запрещение откровенно циничных форм порнографии не представляющих никакой художественной, литературной, политической или научной ценности\*.

\* См.: Ньюборн Б. Указ. соч. С. 134—142.

Акт о коммуникациях 1996 г., а точнее — являющийся его частью Акт о благопристойности, дополнил ограничения свободы слова недопустимостью непристойностей в компьютерных сетях, доступных подросткам. Однако в июне 1997 г. Верховный суд США признал Акт о благопристойности противоречащим I поправке к Конституции.

Со свободой слова тесно взаимосвязаны *иные информационные свободы*, получившие в последние десятилетия развитие в законодательстве США. Акт о свободе информации 1996 г. установил правило, согласно которому все лица, желающие получить информацию из федеральных государственных учреждений (и их архивов), могут официально ее затребовать. Данному праву соответствует обязанность должностных лиц беспрепятственно предоставить гражданину интересующие его сведения, если они не входят в число установленных законом исключений: персональных, медицинских и иных личных досье, сведений, составляющих государственную или коммерческую тайну, информации о еще не принятых решениях и т.д.

Важными формами осуществления свободы слова I поправка, как уже указывалось, признает свободу мирных собраний и петиций. Первая включает право граждан на проведение собраний в любой форме: митингов, демонстраций, манифестаций, шествий и т. д. Поскольку осуществление перечисленных мероприятий увеличивает вероятность совершения действий, нарушающих общественное спокойствие или общественный порядок, процедура реализации свободы собраний регламентируется более обстоятельно, чем свобода печати или петиций.

В 1941 г. в решении по делу Кокс против Нью-Гэмпшира Верховный суд указал, что в целях охраны общественного порядка законодатель вправе регламентировать время, место, порядок проведения демонстраций и митингов в общественных местах. Такая регламентация осуществляется законодательством штатов. Главными условиями проведения названных публичных акций является их мирный характер, разрешение собственника земли, на территории которой планируется митинг, шествие или собрание, а также уведомление местных властей, которые могут ограничить свободу собраний (изменив место, время проведения либо вообще отменив соответствующее мероприятие) во избежание нарушения нормального дорожного движения, проведения в одном районе двух митингов или шествий одновременно, опасности блокирования входа в здания и выхода из них. Законы многих штатов запрещают проводить названные мероприятия вблизи зданий судов, мест лишения свободы и военных объектов с тем, чтобы избежать их политизации.

Петиция рассматривается доктриной и судебной практикой не только как просьба "об удовлетворении жалобы", как она определена поправкой I к Конституции. Петиция может касаться любых вопросов, побуждать государственные органы к определенным, желательным для заявителя действиям или просто служить средством выражения политических взглядов. Налицо пример расширительного толкования Конституции, ориентированного в большей степени на ее дух, нежели букву.

Следует отметить, что первоначально конституционный запрет ограничения свободы совести, слова, печати, собраний и петиций относился лишь к федеральному законодательству. Лишь в 1925 г. Верховный суд признал упомянутые свободы охраняемыми от любых посягательств — на основе клаузулы о надлежащей правовой процедуре, сформулированной в поправке XIV.

В тексте Конституции не записано *право на объединение*. Однако на основе расширительного толкования свободы слова, собраний и петиций, содержащихся в I поправке к Конституции, в 1958 г. Верховный суд в решении по делу Национальная ассоциация содействия прогрессу цветного населения против Алабамы признал его в качестве фундаментального, истолковав I поправку следующим образом: "Хотя положение о свободе ассоциаций прямо не сформулировано в поправке, она на протяжении долгого времени считается подразумеваемой положениями о свободе слова, собраний и петиций".

Среди политических прав Конституция наибольшее внимание уделяет избирательному праву, которое будет особо рассмотрено ниже, в § 4.

## 5. Экономические, социальные и культурные права, свободы и обязанности

Эта группа прав и свобод получила в Конституции США значительно более скромное отражение, чем гражданские и политические права и свободы. Фактически только одно из них — *право частной собственности* — имеет конституционное оформление в виде запрета ее изъятия без законного судебного разбирательства, а для общественно полезных целей — также без справедливого вознаграждения (поправки V, XIV). Конституция, следовательно, допускает лишь два основания принудительного прекращения права собственности: в качестве санкции за совершение правонарушения и для общественных нужд (с соблюдением упомянутых условий). Такое понимание права собственности в принципе сохраняется и сегодня. Правда, расширительное толкование конституционного положения о возможности изъятия собственности для общественно полезных целей позволило доктрине и судебной практике постепенно отказаться от признания абсолютного характера права частной собственности. Так, в 50—60-е гг. XX в. Верховный суд признал возможным в рамках государственного регулирования экономики ограничение монополизации.

Прочие права данной группы Конституцией США не провозглашаются. Следовательно, они не относятся к числу "фундаментальных" и конституционно охраняемых на федеральном уровне. Такой подход подтвержден целым рядом решений Верховного суда США. Так, в 1972 г. он определил, что потребность в нормальном жилье не является "фундаментальным интересом", а в 1973 г. указал, что право на образование ни прямо, ни косвенно не вытекает из Конституции\*. Указанные права трактуются судами, доктриной и законодательством крайне ограничительно — лишь как недопустимость дискриминации в соответствующих сферах.

---

\* См.: Мишин А. А., Власихин В. А. Указ. соч. С. 295.

Тем не менее некоторые экономические, социальные и культурные права получают законодательную регламентацию на федеральном уровне. Так, *трудовое законодательство* США начало развиваться в 70-е гг. XIX в. в ходе острых конфликтов между предпринимателями и профсоюзами. Основы же современного его состояния были заложены в период проведения "Нового курса" Президента Франклина Рузвельта. Принятый в 1932 г. закон Норриса—Ла Гардия впервые в истории США предоставил рабочим право на заключение коллективных договоров с предпринимателями. Акт о национальных трудовых отношениях (закон Вагнера) 1935 г. гарантировал наемным работникам права на свободное образование профсоюзов, вступление и пребывание в них. Работодателям запрещалось принуждать работников к членству в профсоюзе и, наоборот, навязывать контракты, обязывающие их не вступать в профсоюзы. Судам было запрещено применять репрессии за принадлежность к профсоюзам и участие в забастовках. Акт также впервые разрешал забастовки, бойкоты, пикеты.

Акт о справедливых условиях труда 1938 г. впервые установил 8-часовой рабочий день, а также право работников на ежегодный оплачиваемый отпуск, определил минимальный размер оплаты труда. Принятые после Второй мировой войны акты о трудовых отношениях (Тафта—Хартли 1947 г. и Лэндрама—Гриффина 1959 г.), которые и ныне регулируют трудовые отношения американцев, несколько ограничили их права в сфере трудовых конфликтов. Запрещены так называемые незаконные стачки, к числу которых относятся забастовки солидарности, забастовки государственных служащих и работников государственных предприятий, "дикие", т. е. несанкционированные профсоюзами, а также забастовки, "опасные для общества". Кроме того, профсоюзы обязаны за 60 дней до начала забастовки предупредить об этом работодателя и федеральную службу по посредничеству и примирению, в противном случае забастовка также считается незаконной. Признать забастовку незаконной вправе только суд. Проведение таких забастовок может повлечь роспуск профсоюза, наложение на него крупного штрафа, уголовную ответственность руководителей. Если начатая забастовка подвергает опасности "национальное благосостояние и безопасность", Президент США вправе инициировать ее приостановление на 80 дней ("период охлаждения") путем обращения через генерального атторнея в суд за изданием запретительного приказа (*injunction*). В течение 80 дней ведутся переговоры по примирению сторон, после чего забастовка может возобновиться.

В период проведения "Нового курса" были также впервые законодательно зафиксированы права, связанные с *социальным обеспечением*. Наиболее важным в системе источников, их закрепляющих, стал Акт о социальном обеспечении 1935 г. — первый в истории США общенациональный акт, установивший право на пенсии по возрасту. Это право приобрели граждане США, достигшие 65 лет, удовлетворяющие определенному цензу оседлости. С 1991 г. для этого стало необходимым наличие трудового стажа не менее 35 лет. Если стаж меньше, размер пенсии тоже сокращается в прямой



пропорциональной зависимости. Поправка, внесенная в Акт 1935 г. в 1983 г., предусматривает повышение с 2000 г. пенсионного возраста до 67 лет.

Акт о социальном обеспечении 1935 г. учредил также пособия по безработице. Внесенные в него в 1939 и 1956 гг. поправки установили пособия по случаю потери кормильца, а также по инвалидности, не связанной с производственной травмой (пособия по нетрудоспособности, явившейся следствием производственной травмы, устанавливаются законодательством штатов). Все указанные выплаты осуществляются за счет страховых взносов работников и предприятий. Следует обратить внимание на то, что до сих пор в США не существует системы страхования, а следовательно, и соответствующих выплат на случаи болезни, а также беременности и родов.

Интересно, что, производя иные выплаты (пособия малообеспеченным гражданам общего и целевого характера, осуществляемые не за счет страхования, а за счет бюджета), государство не признает за соответствующими гражданами права на получение указанных денежных сумм, а рассматривает их выплату как благотворительную деятельность государства — Вэлфэр (welfare — благотворительность).

Важные гарантии *права на здоровую окружающую среду* содержит Акт об улучшении качества окружающей среды 1970 г., учредивший федеральное агентство по охране окружающей среды, на которое возложен контроль за состоянием вод, воздуха, недопущением вредных шумов, ликвидацией отходов и т. д. Агентство имеет право издавать подзаконные акты регулирующего характера, устанавливающие стандарты качества воды и воздуха, правила, касающиеся промышленных отходов, сточных вод и т. д., а также инициировать уголовное преследование нарушителей установленных правил. На обеспечение рассматриваемого права направлен также Акт о политике в области ликвидации отходов ядерного производства 1982 г.

Заметным направлением развития социального законодательства в последние десятилетия стало также принятие актов, гарантирующих права *потребителей*. В целях борьбы с "обманом потребителей" (ложная реклама, фальсификация маркировки продукции, требования оплаты неоказанных услуг и т.д.) ныне принято большое число правовых актов на уровне федерации и в штатах. Создана национальная администрация по вопросам продовольствия и лекарств (независимое ведомство), которая издает перечни стандартных требований, предъявляемых к качеству соответствующих продуктов, и обладает контрольными функциями. За обман потребителей установлены меры гражданско-правовой и уголовной ответственности.

Экономические, социальные и культурные права получили более обстоятельную, чем на федеральном уровне, регламентацию в законодательстве штатов. Однако в ранг конституционных прав они и штатами возведены лишь фрагментарно. Ни в одной конституции штатов нет комплексной регламентации всей совокупности важнейших прав этой группы. В конституциях Флориды, Гавайев, Луизианы, а также свободно присоединившегося государства (см. ниже — § б) Пуэрто-Рико записаны лишь права на организацию профсоюзов и заключение коллективных договоров. Права на 8-часовой рабочий день, на заработную плату без дискриминации и не ниже минимальной, на образование и получение профессии провозглашены конституциями Иллинойса, Монтаны, Виргинии и Пуэрто-Рико. Конституции Аляски, Гавайев, Мичигана и Техаса гарантируют право на охрану здоровья. А в конституциях Иллинойса, Монтаны и Пенсильвании декларировано право на здоровую окружающую среду.

### **§ 3. Конституционно-правовые основы общественного строя**

#### **1. Правовое регулирование экономических, социальных и духовно-культурных отношений**

Институт общественного строя лишь условно, по аналогии с более распространенной сегодня в мире европейской континентальной моделью конституционализма, расширительно трактующей конституцию как основной закон не только государства, но и общества в целом, можно считать конституционно-правовым. Американская же доктрина его таковым не признает ввиду того, что придерживается изначального, классического, англосаксонского подхода к пониманию конституции лишь как закона, содержащего главные ограничения государственной власти в пользу обеспечения прав человека. Тем не менее нам представляется логичным и целесообразным познакомить читателя с основами законодательного и судебного регулирования отношений, образующих в своей совокупности общественный строй США.

Первые попытки государственного регулирования экономических отношений были предприняты в США в конце XIX в. В то время основным направлением такого регулирования явилось

*антимонопольное законодательство.* Первым юридическим документом в этой сфере стал Акт о защите торговли и коммерции от незаконных ограничений и монополий (закон Шермана) 1890 г., объявивший преступными любые договоры и объединения экономического характера, направленные на ограничение торговли между штатами и иностранными государствами. Монополизация торговли и даже покушение на нее также считались уголовными деяниями. В 1914 г. Конгресс принял Акт о федеральной торговой комиссии (закон Клейтона), запретивший под страхом уголовного преследования противоправные способы борьбы с конкурентами в торговле, к числу которых были отнесены уступка в цене, необоснованное снижение цен, скупка корпорациями акций конкурирующих фирм и т. п. Названные акты до сих пор считаются важнейшими в рассматриваемой сфере.

С начала 30-х гг. XX в. важным направлением экономической политики государства стала защита отечественного производителя. Юридически это выражается в наличии *антидемпингового законодательства.* Первым актом в данной области стал Акт о тарифе 1930 г., предусматривающий взимание антидемпинговой пошлины на импортные товары, продаваемые ниже "обоснованных" цен. Пошлина взимается по решению министра торговли. Аналогичные меры содержит ныне действующий Антидемпинговый кодекс 1994 г.

Еще одной сферой государственного воздействия на экономику является в США *регулирование тех ее отраслей, которые имеют особую публичную значимость.* В начале XX в. были приняты действующие поныне акты, регулирующие функционирование транспорта, учреждений коммунальных услуг, банковской системы, элеваторов. В годы президентства Ф. Рузвельта (периоды Великой депрессии и "Нового курса") в сферу государственного регулирования были вовлечены новые отрасли: социальное страхование, фондовые биржи, трудовые отношения, цены на сельскохозяйственные угодья и продукцию, природный газ, грузовой транспорт. При этом основное бремя правовой регламентации экономики лежит на штатах.

Интенсивность государственного воздействия на экономику на протяжении XX в. была не всегда одинаковой. Она зависела прежде всего от экономического положения страны и от того, какая из двух партий являлась правящей в тот или иной период. Усиливалось государственное воздействие в периоды правления Демократической партии, ослаблялось, — когда к власти приходила Республиканская партия.

Становление *социальной* функции государства произошло в США значительно позже, чем в европейских странах: она складывалась одновременно с активизацией государственного регулирования экономики в период проведения "Нового курса" Ф. Рузвельта. Впоследствии социальная функция американского государства развивалась достаточно неравномерно и также в основном усиление ее совпадало с правлением Демократической партии.

Важным объектом реализации социальной функции государства выступают *отношения между трудом и капиталом.* Они начинают подвергаться государственному регулированию с конца XIX в. как следствие обострения социальных конфликтов между предпринимателями и наемными работниками. В 1886 г. впервые на отдельных государственных предприятиях был установлен 8-часовой рабочий день. В 1916 г. Конгресс принял Акт о 8-часовом рабочем дне на железнодорожном транспорте. На рубеже веков законы, ограничивающие продолжительность рабочего дня, были приняты многими штатами. Однако Верховный суд США, основываясь на теории абсолютно свободного предпринимательства, неоднократно признавал такие законы неконституционными, противоречащими "свободе хозяев и работников заключать контракт друг с другом", а следовательно, XIV поправке к Конституции. Наибольшую известность получило решение по делу Лохнер против штата Нью-Йорк (1903 г.). Предметом спора был Нью-Йоркский статут, регулирующий работу пекарен и ограничивающий рабочий день в них 60 часами в неделю и 10 часами в день. Верховный суд США признал его неконституционным.

Подход законодательства и судебной практики к данному вопросу изменился только в 30-е гг. Актами Конгресса 1938 и 1942 гг. были установлены 8-часовой рабочий день и 40-часовая рабочая неделя; сверхурочная работа должна оплачиваться в полуторном размере. Именно в это время вводятся ежегодные отпуска, устанавливается минимальный размер заработной платы (с 1 сентября 1937 г. она составляет 5,15 долл. в час), запрещается детский труд, появляется государственное социальное страхование, разрешаются профсоюзы и забастовки, вводится институт коллективных договоров.

Государственная политика в сфере трудовых отношений, проводимая в 80—90-е гг., как никогда ранее направлена на обеспечение сотрудничества между трудом и капиталом, выработку неконфликтных методов разрешения разногласий, поскольку "могущество страны, ранее

определявшееся ее военной мощью, сегодня измеряется квалификацией ее рабочих, искусством ее менеджеров и силой ее технологий"\*.

---

\* Червонная С. А. Новые аспекты регулирования трудовых отношений в США // США: экономика, политика, идеология. 1995. № 2. С. 14.

Задачи регулирования государством отношений между трудом и капиталом обусловили учреждение в этой сфере целого ряда федеральных административных ведомств. Это национальный комитет по трудовым отношениям, наделенный правом расследовать незаконные действия в сфере трудовой деятельности, издавать распоряжения об их прекращении и т. п.; национальный арбитражный совет, осуществляющий квазисудебные функции по разрешению трудовых споров; федеральная служба посредничества и примирения, предлагающая посреднические услуги для разрешения трудовых конфликтов; комиссия по безопасности и охране здоровья на производстве.

Важнейшим направлением социальной деятельности государства является в США, как и в других странах, *социальное обеспечение*. Однако до сих пор его единой централизованной системы здесь не существует.

Социальное обеспечение складывается из множества программ: федеральных, штатов, муниципальных, совместных. При этом государственная система социального обеспечения включает две основные формы: социальное страхование и социальное вспомоществование. Они различаются по источникам финансирования: система страхования формируется за счет взносов, а система вспомоществования — из бюджетных средств. Обе системы являются достаточно фрагментарными. Так, Акт о социальном страховании 1935 г., впервые учредивший данную форму социального обеспечения, предусматривал лишь два вида государственного страхования: по возрасту и безработице. Впоследствии поправками к этому акту было введено страхование на случаи потери кормильца и нетрудоспособности, не связанной с производственной травмой. Муниципальное же страхование осуществляется только в отношении лиц старше 65 лет (программа Медикэр), которые получают медицинский полис на основании льготных страховых взносов (тем самым частично их медицинское обслуживание оплачивается муниципалитетами).

Второй формой государственного социального обеспечения является система вспомоществования, получившая название Вэлфэр. Данная система, как отмечалось, начала формироваться также в период проведения "Нового курса". При этом первоначально выплаты по ней распространялись только на престарелых и слепых граждан, а также детей из бедных семей. Со второй половины 60-х гг., когда Верховный суд США вынес целый ряд решений, поддерживающих мероприятия по развитию Вэлфэра, в том числе ввел понятие "черты бедности", данная система стала неотъемлемой частью социальной политики американского государства. В настоящее время государственное вспомоществование охватывает граждан, доходы которых не превышают или относительно немного превышают (на 25—30%) официально установленную черту бедности. Система Вэлфэра сегодня включает множество программ. Во-первых, это федеральная программа обеспечения гарантированного дохода не ниже прожиточного минимума малообеспеченным гражданам пенсионного возраста, слепым и прочим инвалидам. Во-вторых, элементом системы Вэлфэра являются федерально-штатные программы помощи нуждающимся семьям с детьми. Они охватывают по большей части многодетные и неполные семьи. В-третьих, система Вэлфэра включает и разнообразные программы продовольственной помощи бедным, которые обеспечиваются талонами, дающими право бесплатно или по сниженным ценам приобретать в специальных магазинах продукты питания. Четвертым элементом системы Вэлфэра являются субсидии на строительство жилья малообеспеченным семьям.

Наконец, чрезвычайно важной составной частью системы Вэлфэра выступают программы медицинской помощи. Наиболее крупной из них является разработанная в середине 60-х гг. федеральная программа Медикэйд, предусматривающая бесплатное оказание медицинской помощи беднейшим слоям населения. Помимо этой программы на федеральном уровне действуют и другие, например специальная программа для легочных больных, программа льготного медицинского обслуживания работников федеральных органов и учреждений и т. д. На программы Медикэр и Медикэйд расходуются более 60% всех затрат государства на нужды здравоохранения. В целом же государство в рамках многочисленных программ в сфере медицинского обслуживания покрывает около 44% всех таких затрат на нужды здравоохранения. Остальные 56% оплачиваются частным сектором (страховыми компаниями и непосредственно пациентами)\*.

---

\* См.: Швецова Н. А. Злоупотребления и мошенничество в государственных медицинских программах США // США: экономика, политика, идеология., 1997. № 1. С. 119.

Наряду с федеральными программами в каждом штате действуют собственные программы социальной помощи. Имеются и многочисленные частные программы, разрабатываемые различными фондами, иными общественными объединениями, предпринимателями.

С 80-х гг. XX в. и до настоящего времени наблюдается тенденция к некоторому ограничению социальной деятельности американского государства. В первую очередь это выразилось в сокращении выплат в рамках федеральных программ вспомоществования. Уже в 80-е гг. были уменьшены расходы на различные программы Вэлфэра, особенно ощутимо в сфере здравоохранения. В ходе проведения президентских выборов 1992 г. Демократическая партия выступила с программой реформы социального обеспечения. Наиболее крупным преобразованием предполагалось подвергнуть сферу здравоохранения с тем, чтобы все американцы получали медицинскую помощь бесплатно. После своего избрания Президентом лидер демократов Б. Клинтон образовал комитет по подготовке предложений о реформе медицинского обслуживания. Однако соответствующий законопроект был отвергнут Конгрессом в 1994 г. В предвыборной платформе Демократической партии 1996 г. положения о реформе системы здравоохранения уже отсутствовали. Более того, под нажимом республиканского большинства в Конгрессе осенью 1996 г. (после двукратного отклонения Президентом) был принят Акт о реформе социального вспомоществования, представляющий собой по сути самую крупную реформу в этой сфере за все время ее существования и значительно сокращающий помощь государства малоимущим. Введенные этим актом ограничения затрагивают лиц трудоспособного возраста и детей из малоимущих семей. В частности, предусмотрены полное прекращение выплат федеральных пособий на детей молодым матерям, родившим детей вне брака, ограничение пятью годами максимального срока получения трудоспособными лицами федеральной помощи по системе Вэлфэра, обязательное участие трудоспособных получателей федерального вспомоществования в общественных работах.

Указанная реформа социального обеспечения была направлена на преодоление духа иждивенчества в обществе: по выражению одного из парламентариев, она превращает социальное вспомоществование в то, чем оно должно быть: "во второй шанс, а не в образ жизни"\*.

---

\* См.: Keesing's Record of World Events. 1996. № 7—8. P. 41219.

Неотъемлемым элементом социальной функции американского государства стала с конца 50-х гг. и активная политика в области *образования*. Широкое развитие получил государственный сектор образования, особенно начального и среднего: более 90% всех детей школьного возраста обучаются в государственных и муниципальных школах бесплатно. Около 80% всех студентов также получают высшее образование в государственных вузах, хотя и за определенную плату. Конгрессом США не раз принимались акты о начальном и среднем образовании, предусматривающие выделение денежных средств на цели обучения детей из необеспеченных семей (приобретение учебников, школьные завтраки и т. п.).

Платформа Демократической партии, с которой выступил Б. Клинтон на президентских выборах 1996 г., предусматривала, в частности, увеличение срока обязательного обучения с 12 до 14 лет, расширение компьютеризации учебного процесса, меры по усиленному обучению детей раннему чтению.

Экономическим рычагом реализации социальной функции государства является в США, как и в других странах, налоговая *политика*. В течение XX в. подходы к ее содержанию в большей или меньшей степени не раз изменялись в зависимости от состояния экономики и соотношения партийных сил в государственном механизме. Регулярный подоходный налог в стране был введен в 1909 г. В настоящее время, с 1986 г., когда Президент Рональд Рейган подписал Акт о налоговой реформе, ставки налогов являются едва ли не самыми низкими среди развитых стран. При этом более 4 млн. семей с низкими доходами были вообще освобождены от уплаты налогов. Наивысшая ставка подоходного налога сократилась с 70% в 1981 г. до 33%. Большая же часть населения (около 80%) выплачивает в качестве налогов приблизительно 15% от дохода\*.

---

\* См.: Боботов С. В., Жигачев И. Ю. Указ. соч. С. 65.

Важные направления социальной политики государства — *охрана окружающей среды и защита потребителей*.

*Религиозная политика* государства получила отражение в Конституции, текущем законодательстве, а также в судебной и политической практике. Она основана, с одной стороны, на принципах светского характера государства, религиозного плюрализма и равноправия всех религий, церквей и конфессий, а также граждан независимо от отношения к религии. С другой стороны, государство поощряет религиозность населения. Первый аспект уже был нами затронут при рассмотрении проблем правового статуса человека и гражданина. Вместе с тем общеизвестно, что религия и церковь прочно интегрированы в политическую культуру США как один из устоев американского общества и государства. Действительно, заседания обеих палат Конгресса, а также Верховного суда США (равно как и законодательных и высших судебных органов штатов) открываются молитвой\*, в военных академиях, федеральных госпиталях и тюрьмах проводятся обязательные богослужения и действуют капелланы; процедура принесения присяги вновь избранным Президентом США при вступлении в должность производится с возложением его руки на Библию и заканчивается словами: "Да поможет мне Бог"; национальным девизом США, утвержденным специальным актом Конгресса в 1956 г., являются слова "Мы верим в Бога" — они помещены на всех денежных знаках США, находящихся в обращении с 1861 г.; церковная собственность не облагается налогом; в некоторых штатах священникам делегировано право регистрировать браки (при условии получения соответствующей лицензии от муниципальных властей). Наконец, ни один из Президентов США не был атеистом.

---

\* Судебная практика не признает это нарушением конституционного принципа равноправия религий. В 1983 г. в решении по делу Марш против Чемберса Верховный суд постановил, что обычай ежедневно начинать работу законодательного органа с молитвы, которая совершается оплачиваемым из государственного бюджета капелланом, — это "конституционная процедура, истоки которой уходят корнями в глубокую историю традиций страны".

По данным на 1995 г., более 98% жителей США — верующие. При этом в стране очень высока степень религиозного плюрализма. Основными, наиболее распространенными выступают три религиозных направления: протестантизм (исповедуется 57% населения), католицизм (28%) и иудаизм (2%)\*. Как видно, доминирует протестантизм, объединяющий, в свою очередь, множество различных религиозных общин. В соответствии с этим и ключевые посты в государственном механизме занимают преимущественно протестанты. Например, за всю историю существования США только один из американских Президентов — Джон Кеннеди — был католиком, все прочие принадлежали к различным протестантским общинам.

---

\* См.: *Bramhead P. Life in Modern America. Harlow, 1995. P. 139.*

## **2. Конституционно-правовое регулирование политической системы**

Общих задач, подлежащих выполнению государством, Конституция США не формулирует, хотя в практике Верховного суда и в доктрине имеются суждения по их поводу. Функции его в экономической, социальной и духовно-культурной сферах нами уже рассмотрены. Политическая функция государства в США не имеет особых отличий от подобных функций, выполняемых другими государствами, и поэтому мы можем ограничиться тем, что об этом сказано в § 1 гл. V Общей части учебника, и перейти к вопросу о политических партиях, где определенная специфика имеется.

Традиционно, с самого начала существования США как государства, в стране действует двухпартийная система. В настоящее время она характеризуется политическим противоборством и поочередным доминированием в законодательных и исполнительных органах власти — как федеральных, так и штатов — Республиканской и Демократической партий. Однако современная модель двухпартийной системы существовала не всегда, а сформировалась во второй половине XIX в.

Сегодня взаимоотношения двух главных партий характеризуются тем, что между ними сохраняется консенсус в отношении фундаментальных первооснов США — частной собственности, личной и политической свободы, республиканского федеративного государства и т. п. Но расходятся партии, и порой существенно, в способах поддержания и развития этих принципов. Демократическая партия на современном этапе зарекомендовала себя сторонницей курса, важной составной частью которого являются: политика перераспределения доходов населения в пользу малоимущих, стремление сгладить социальные различия, обеспечить развитие систем социального страхования и вспомоществования, разумное государственное регулирование экономики, защита гражданских прав цветного населения, усиление роли федеральной власти, расширение помощи развивающимся странам. Республиканцы, также воспринявшие идею государственного регулирования рыночной экономики, главной целью считают обеспечение максимальной конкурентоспособности национальной экономики и эконо-

мического роста путем активизации конкуренции и частной инициативы, а в социально-распределительной функции государства видят скорее зло, чем благо.

Республиканцев чаще поддерживают северяне, крупные бизнесмены, "белые воротнички", жители средних и малых городов, протестанты, рабочие — не члены профсоюзов. Наиболее устойчивую электоральную базу демократов составляют традиционно три группы населения: неквалифицированные рабочие, негры, члены профсоюзов. Эта коалиция, сформировавшаяся во времена президентства Ф. Рузвельта, постепенно пополнялась новыми группами: в нее влились католики, жители столичных районов и иных крупных городов.

Важный фактор, формирующий партийный электорат, — это устойчивость семейных предпочтений, часто передающихся из поколения в поколение: двое из трех американцев поддерживают ту же партию, что и их родители\*. Впрочем, партийный электорат подвержен и некоторой подвижности, в частности региональной.

---

\* См.: *Вайль И. М.* Некоторые особенности развития партийной системы США // Избирательные системы и партии в буржуазном государстве. М., 1979. С. 10.

Итак, Республиканская и Демократическая партии в течение почти полутора веков имеют наиболее широкую поддержку избирателей. При очевидных своих недостатках (трудности доступа к власти третьих политических сил и независимых кандидатов, ограниченность выбора избирателей, порождающая их апатию и абсентеизм\*) двухпартийная система является важным фактором стабильности и предсказуемости политической жизни США.

---

\* Впрочем, по данным одного из представительных опросов общественного мнения, проведенного в 1995 г., 62% избирателей поддерживают идею создания третьей крупной партии. См.: *Зяблюк Н. Р.* Проблемы финансирования избирательных кампаний в США // США: экономика, политика, идеология. 1996. № 3. С. 26.

И Демократическая и Республиканская партии относятся к числу организационно неоформленных. Не имея постоянных программ, партии к каждому президентским выборам принимают предвыборные платформы. Впервые в истории США такая платформа была принята национальным партийным конвентом Демократической партии в 1840 г. У Демократической партии имеется также подобие устава в виде партийной хартии, принятой в 1974 г. Она определяет структуру партии, функции и полномочия партийных органов. Институт фиксированного членства в обеих партиях отсутствует, их сторонниками признаются те избиратели, которые на выборах зарегистрировались как демократы или республиканцы соответственно (так поступают около 75% избирателей\*).

---

\* См.: *Рогов С. М.* Выбор Америки // США: экономика, политика, идеология. 1997. № 1. С. 8.

Функционирование обеих партий обеспечивает профессиональный, постоянно действующий аппарат каждой из них. Он построен в соответствии с избирательной географией и территориальным устройством США и состоит у каждой партии из системы комитетов — от участковых до национального. Низовой организационной структурой каждой партии являются комитеты избирательных участков. Их члены избираются на открытых или закрытых праймериз (первичных выборах кандидатов) либо на собраниях избирателей соответствующего участка, то есть в любом случае непосредственно избирателями. Комитет возглавляется капитаном участка, который формально избирается либо членами комитета, либо всеми избирателями участка — сторонниками данной партии. Однако фактически таким путем происходит лишь утверждение кандидатуры, предложенной вышестоящим партийным комитетом — комитетом района крупного города, графства или города. В некоторых штатах имеются партийные комитеты конгрессиональных округов, создаваемые при офисе конгрессмена (члена Палаты представителей) от данного избирательного округа. Перечисленные органы формируются в различных штатах по-разному: либо путем праймериз, либо партийным конвентом соответствующего уровня, либо нижестоящими комитетами, либо по должностному принципу из председателей нижестоящих комитетов. Возглавляются перечисленные комитеты председателями, которые, так же, как и капитаны, формально избираются, а фактически назначаются вышестоящими комитетами — комитетами соответствующих штатов.

В каждом штате обе партии имеют по одному комитету, который возглавляет партийную организацию данного штата. Процедура формирования комитета штата не одинакова в разных штатах. В некоторых из них комитет состоит из председателей непосредственно нижестоящих партийных комитетов, в других — и эта практика более распространена — его членов избирают путем праймериз или на партийном конвенте штата. Не единообразен и численный состав комитетов штатов: он

колеблется от одной до нескольких сотен человек. Должность председателя партийного комитета штата замещается обычно по указанию кандидата в губернаторы штата от данной партии.

Наконец, в каждой из двух партий имеются национальные комитеты. В Национальный комитет Демократической партии избираются по одному мужчине и одной женщине от каждого штата. В составе Национального комитета республиканцев, кроме того, дополнительное представительство в лице одного человека имеют те штаты, большинство избирателей которых на последних выборах Президента голосовало за республиканского кандидата, либо республиканец избран губернатором, либо члены Конгресса от которого — преимущественно республиканцы. Порядок выборов членов национальных комитетов партий также неодинаков в разных штатах: они осуществляются либо посредством праймериз, либо партийными комитетами штатов. Национальные комитеты переизбираются в год президентских выборов.

В компетенцию национального комитета каждой партии входит подготовка национального партийного конвента, который, как правило, проводится в год президентских выборов. Национальный комитет определяет место проведения конвента, назначает докладчиков, осуществляет сбор средств на проведение президентской избирательной кампании. Между выборами активность национальных партийных комитетов невелика, они выступают как официальные представители своей партии, как символы партийного единства.

Председателя национального партийного комитета фактически назначает кандидат в Президенты от данной партии, а формально — по предложению кандидата председатель избирается партийным конвентом.

Помимо комитетов структуру каждой из двух партий образуют созываемые раз в четыре года партийные конвенты различных уровней: графств, крупных городов, штатов и, наконец, национальный конвент каждой партии, являющийся ее высшим органом. Основная цель национальных конвентов заключается в том, чтобы определить кандидата в Президенты и вручить ему лидерство в партии на следующие четыре года. Нижестоящие конвенты выдвигают кандидатов глав исполнительной власти соответствующего уровня от данной партии, формируют партийные комитеты своего уровня и вышестоящие конвенты (в ряде штатов). Конвенты формируются в одних штатах путем праймериз, в других — нижестоящими партийными конвентами штатов. При этом с начала 70-х гг. в обеих партиях введено правило о необходимости обеспечения равного представительства женщин и мужчин от каждого штата, а также представительства этнических и возрастных групп.

Следует отметить, что в идейном отношении ни та ни другая из двух партий не является единой и монолитной. Внутри каждой из них действует по нескольку фракций. Партии распадаются на группы консерваторов и либералов, конгрессиональное и президентское крылья, региональные группировки. Причем идейные разногласия между ними бывают настолько существенными, что часто подход либеральных республиканцев, например, к решению того или иного вопроса гораздо ближе консервативно настроенным демократам, чем членам собственной партии, принадлежащим к иным течениям. Особенно расслоенной с середины XX в. (когда ушел сумевший на время объединить партию сильный лидер Ф. Рузвельт) традиционно считается Демократическая партия.

Помимо двух ведущих партий в США существует множество других, не имеющих сколько-нибудь значительного места в политической системе (в общей сложности на федеральных выборах за их представителей обычно голосуют около 1% избирателей) и действующих лишь на территории отдельных штатов. Такие партии в литературе часто именуется третьими партиями. Наиболее заметными среди них являются:

- Международная партия зеленых, характеризующаяся экологической направленностью;
- три партии социал-демократической ориентации — Социал-демократическая, Социалистическая рабочая и Социалистическая трудовая (лейбористская);
- Прохибиционистская (от англ. to prohibit — запрещать), требующая введения "сухого закона";
- Либертариистская партия, выступающая за полную отмену государственного вмешательства в экономику и социальную сферу;
- Партия граждан — левореформаторское объединение, призывающее, наоборот, к активизации воздействия государства на социально-экономическую сферу, демократизации управления, отказу от гонки вооружений.

В 1995 г. специально для участия в президентских выборах 1996 г. Р. Перро была образована Партия реформ.

Напомним, что в Конституции США правовая регламентация статуса партий совершенно отсутствует. Однако процесс юридической институционализации политических партий в США, как и в других странах, протекает, начавшись в конце прошлого века. Впрочем, до сих пор понятия "партия" в федеральном законодательстве не существует. На партии распространяется общий термин "корпорации", подразумевающий все негосударственные объединения. Регламентация их статуса осуществляется и в законодательстве, и в судебной практике в основном лишь в том объеме, который связан с институтом выборов в государственные органы. На общенациональном уровне соответствующие вопросы статуса политических партий регулируются Актом о финансировании федеральных избирательных кампаний 1974 г. Кроме того, многие стороны деятельности политических партий определяются судебными прецедентами: порядок проведения праймериз, создание предвыборных партийных фондов, размеры добровольных взносов в них частных лиц и т. п. Поскольку в США избирательное право по большей части регламентируется законодательством штатов, порядок образования и деятельности политических партий, вопросы их организации определяют именно конституции и законы штатов.

Профессиональные союзы возникли в США еще во второй половине XIX в. — сначала как небольшие "рабочие товарищества", которые, впрочем, вскоре (1886 г.) объединились по цеховому принципу в Американскую федерацию труда (АФТ). Изначально она ставила своей задачей защиту интересов наемных работников при отказе от политических методов. В 1935 г. возникло объединение профсоюзов, созданных на основе трудовых коллективов, — Конгресс производственных профсоюзов (КПП), добивавшийся улучшения социального положения наемных работников в целом и прибегавший к политическим методам. В 1955 г. оба объединения слились в одно, именуемое АФТ—КПП. Упор АФТ на забастовки привел к тому, что вплоть до "Нового курса" Ф. Рузвельта профсоюзы были юридически запрещены. Их деятельность рассматривалась как "преступный заговор". Лишь в 1935 г. упоминавшийся уже закон Вагнера признал право рабочих на организацию профсоюзов, заключение коллективных договоров и проведение забастовок. Поправки, внесенные в этот Акт в 1947 г. (закон Тафта—Хартли), ограничили функциональные возможности профсоюзов, установив запрет на их политическую деятельность и инициирование забастовок, угрожающих "национальной безопасности". В 1959 г. закон Лэндрама—Гриффина обязал профсоюзы представлять в федеральный департамент труда отчеты о своей деятельности и финансовых средствах. Перечисленные акты и по сей день являются важнейшими юридическими документами, регулирующими статус профсоюзов.

Указанные меры были направлены на ограничение забастовочного движения и в сочетании с гуманизацией законодательства и практики в сфере трудовых отношений, структурной перестройкой экономики (расширение непромышленной сферы, сокращение потребности в неквалифицированном труде, внедрение новейших технологий и т. п.) привели к его спаду во второй половине XX в. И хотя руководство американских профсоюзов в связи с этим изменило тактику, стало проводить политику социального партнерства, провозгласив основной сферой своей деятельности заключение коллективных договоров, а забастовку — как исключительный и нежелательный способ улаживания конфликтов, однако в новых условиях упала роль самих коллективных договоров, а вместе с ними и их инициаторов — профсоюзов.

В настоящее время профсоюзы США охватывают незначительное число рабочих и служащих. В 1991 г. их членами были приблизительно 16,6 млн. человек (16,1% рабочей силы в гражданских отраслях народного хозяйства). Они объединены в 175 организаций, из которых 93 (15,5 млн. человек) входят в АФТ—КПП. Остальные профсоюзные организации считаются независимыми. Наиболее крупным независимым профсоюзом является Национальная ассоциация работников просвещения. Независимые профсоюзы объединены в Национальную федерацию независимых профсоюзов. Во многих профсоюзах состоят жители не только США, но и Канады.

Неотъемлемым элементом политической (как и экономической) системы страны являются союзы предпринимателей. Первые объединения подобного рода появились в США еще в конце XIX в.: в 1875 г. — Американская ассоциация банкиров, в 1877 г. — такое же объединение издателей газет, в 1895 г. — Национальная ассоциация промышленников (НАП), в 1907 г. — Ассоциация по производству и сбыту машин, в 1912 г. — Ассоциация банкиров городов, в 1913 г. — автомобильных промышленников, в 1912 г. — Торговая палата и т. п. В настоящее время крупнейшими из них являются Национальная ассоциация промышленников (НАП) и Торговая палата. Так, НАП объединяет свыше 25 тыс., или 75%, существующих промышленных фирм. Она возглавляется советом директоров (150—160 человек), под руководством которого действуют постоянные комитеты: внешней политики, экономики,



сельского хозяйства, трудовых отношений, национальной обороны. В этих комитетах рождаются проекты важнейших законов, планов и программ, которые нередко реализуются потом через органы государства. Например, именно по инициативе НАП в свое время были приняты упоминавшиеся законы Тафта—Хартли и Лэндрама—Гриффина.

Сравнительно новая организация американских предпринимателей — "Круглый стол бизнеса", возникший в 1972 г. Он объединяет около 200 менеджеров крупнейших фирм с целью разработки программ по экономическим проблемам.

Специального законодательства о союзах предпринимателей в США не существует. На них распространяются общие правовые, нормы о "корпорациях". Финансовые аспекты их деятельности регламентируются Актом о компаниях 1974 г. Кроме того, судами сформированы некоторые прецеденты, касающиеся отдельных сторон их функционирования.

Весьма значительными по численности и по влиянию являются в США движения потребителей. С 1967 г. они объединены в Американскую федерацию потребителей. Наиболее крупной организацией, входящей в нее, выступает Союз потребителей, образованный в 1936 г. К основным направлениям его деятельности относятся независимые проверки качества товаров и услуг; проведение широких опросов потребителей, результаты которых публикуются в специальном печатном издании Союза, информирование населения по вопросам качества и цен, консультационная работа. Упомянутая федерация не является единственным объединением в данной сфере. В 60—70-е гг. XX в. появились организации потребителей "новой волны", деятельность которых более политизирована. Это, например, Центр по изучению ответственного применения законов, существующий с 1968 г., Группа исследования общественных интересов, действующая с 1970 г., и др. Главной целью своей деятельности они считают оказание давления на органы государственной власти с целью принятия благоприятного для потребителей законодательства.

Определенную роль в политической жизни играют религиозные общины. В США существуют около 260 таких общин, большинство из которых принадлежит к протестантскому направлению христианства (баптистская, методистская, лютеранская, англиканская, пресвитерианская). Кроме того, действует множество конфессиональных организаций и движений (Квакерский комитет, Братство примирения, Объединение верующих женщин и т. п.). И хотя в США церковь отделена от государства и отсутствуют конфессиональные политические партии, религиозные объединения оказывают ощутимое влияние на политическую жизнь страны, тесно интегрированы в политическую культуру.

Законодательство регулирует статус церквей чрезвычайно фрагментарно, считая религию сугубо частным делом каждого человека. Из конституционных положений вытекает принцип равноправия всех религиозных общин. Федеральное законодательство освобождает их от уплаты каких бы то ни было налогов. В некоторых штатах священнослужители при наличии лицензии местных властей вправе регистрировать браки. Судебная практика разрешает те или иные вопросы, связанные с полномочиями религиозных объединений и священнослужителей в сфере публичных отношений.

В американском обществе существует разветвленная система различных *иных общественных объединений*: женских, молодежных, этнических, ветеранских, экологических, пацифистских, культурных. Есть такие, которые имеют откровенно экстремистский характер (Общество Джона Берча, Советы белых граждан, Ку-Клукс-Клан). По некоторым данным, около 40 млн. американцев участвуют в настоящее время в деятельности различных общественных объединений. Такая деятельность занимает у них в среднем до 10 часов в неделю\*.

---

\* См.: *Согрин В.* Становление демократии. История политической системы США // Наука и жизнь. 1995. № 6. С. 22.

Правовое регулирование статуса средств массовой информации осуществляется в США Конституцией, Актами о коммуникациях 1934 и 1996 гг., Актом о свободе информации 1974г., актами федеральной исполнительной власти, законодательством штатов, судебными прецедентами. Конституция США, провозглашая свободу слова и печати (поправка I), гарантирует свободное распространение информации в обществе.

В США функционирует мощная система средств массовой информации. В 1991 г. действовало 75 программ телевидения и около 23 тыс. периодических изданий. При этом ни государственных, ни партийных телерадиокомпаний и периодических изданий в США не существует. До конца 70-х гг. XX в. фактически не было и общенациональных газет. В настоящее время крупнейшими газетами являются "Уолл-Стрит джорнэл" (тираж в 1995 г. составил чуть менее 1,8 млн. экземпляров), "Ю-Эс-Эй тудэй" (около 1,5 млн.), "Лос-Анджелес тайме" (1 млн.), "Вашингтон пост" (чуть менее 800 тыс.). Среди наибо-

лее влиятельных политических еженедельников следует назвать журнал "Тайм" (4,7 млн.), "Ньюсуик" (более 3 млн.), "Ю. С. ньюс энд Уорлд рипорт". (2,1 млн.)\*. Все они принадлежат частным газетным компаниям, лидирующее положение среди которых занимает "Ганнет компани", владеющая 93 ежедневными газетами, общий тираж которых составляет 6,4 млн. экземпляров, а также "Томсон ньюспейперс", которой принадлежат около сотни ежедневных газет общим тиражом приблизительно 2 млн. экземпляров.

---

\* См.: Голованова Г. А., Вороненкова Г. Ф., Самарина Н. А., Пашков Г. Н., Варганова Е. Л. Средства массовой информации США, ФРГ, Франции, Испании, северных стран Европы в 1995 г. // Вестник Московского университета. Сер. 10. Журналистика. 1996. № 5. С. 26.

Ведущими информационными агентствами являются Ассошиэтед Пресс (АП) и Юнайтед Пресс Интернешнл (ЮПИ). Они снабжают информацией печатные издания, не имеющие собственной корреспондентской службы.

Крупнейшими сетями в радиовещании выступают "Коламбия бродкастинг систем" (Си-Би-Эс), "Нейшнл бродкастинг компани" (Эн-Би-Си), "Америкэн бродкастинг компани" (Эй-Би-Си), оформившиеся в конце 20-х гг. Помимо них пользуется известностью возникшая несколько позже компания "Мью-чуэл бродкастинг систем" (Эм-Би-Си). Три первые радиовещательные корпорации образовали три главные телевизионные сети страны. Кроме того, в число лидеров телевидения входит сформировавшаяся в 1987 г. корпорация "Фокс бродкастинг компани" (Эф-Би-Си), принадлежавшая Руперту Мэрдоку. Успешно развивается телеслужба "Кейбл ньюс нетуорк" (Си-Эн-Эн) с радиосетью "Си-Эн-Эн рэйдио". Именно этим корпорациям принадлежит большая часть эфирного времени. Они образуют коммерческое эфирное телевидение и радиовещание. Следует отметить, что начало развития радио и телевидения происходило именно на коммерческой основе. Появление регулярного радиовещания относится к 1920 г. Первые телестанции начали передачи по несколько часов ежедневно с 1941 г.

Некоммерческое эфирное телевидение существует с 1952 г., когда федеральная комиссия связи предоставила несколько каналов образовательным станциям, принадлежащим университетам, колледжам и общественным объединениям просветительского характера. В 1967 г. специальным актом Конгресса все они были объединены в корпорацию "Паблик бродкастинг систем" (Пи-Би-Эс), получающую дотации от государства, пожертвования, средства благотворительных фондов.

Помимо эфирного в США действует кабельное и спутниковое телевидение. Всего к началу 90-х гг. насчитывалось около 1200 телестанций, из них приблизительно 900 — коммерческие.

Перечисленные телевизионные и радиовещательные сети не подвергаются прямому государственному регулированию и контролю: как уже отмечалось, предварительная цензура в США отсутствует. Учрежденная Актом о коммуникациях 1934 г. федеральная комиссия связи занимается лишь выдачей лицензий и решением чисто технических вопросов (она, например, контролирует распределение частот в эфире). С начала 80-х гг. объем регулирующей и контрольной деятельности комиссии уменьшился: упростился порядок отчетности станций, увеличились сроки действия выдаваемых лицензий с трех до семи лет, снят лимит на объем выпускаемой коммерческой рекламы, отменен запрет на перепродажу купленных станций в течение трех лет. Акт о коммуникациях 1996 г. снял многие ограничения, препятствующие концентрации СМИ, в частности на количество станций, находящихся во владении одной компании.

Важным элементом информационной части политической системы являются в США, как и в других странах, опросы *общественного мнения*. Данный институт зародился и весьма популярен именно в этой стране. В настоящее время существует множество американских фирм и организаций, занимающихся опросами. Наиболее крупными и известными из них являются Американский институт общественного мнения, или Институт Дж. Гэллага, основанный в 1935 г. (что и положило, собственно, начало изучению общественного мнения с применением научных методов анализа), Американская ассоциация исследователей общественного мнения (1947 г.), Центр общественного мнения (1957 г.), Служба Л. Харриса по проведению общенациональных опросов (1963 г.). Последняя проводит опросы максимально часто и регулярно: два раза в неделю с опубликованием результатов более чем в 250 американских газетах. Следует отметить, что с конца 70-х — начала 80-х гг. крупные газеты систематически проводят опросы общественного мнения собственными силами.

Правовая регламентация института опросов в США минимальна. Считается, что на него полностью распространяются правила о свободе информации и ее ограничениях. С 1968 г. в законодательстве

существует норма, обязывающая результаты каждого общенационального опроса, документы о нем, сведения о примененном методе в течение 72 часов представлять в библиотеку Конгресса США. Аналогичные положения имеются в законодательстве некоторых штатов.

В 1952 г. был учрежден национальный совет по публикуемым опросам. Это независимое ведомство разрабатывает требования, которым должны отвечать публикуемые опросы.

## **§ 4. Выборы и референдум**

### **1. Правовое регулирование выборов**

Выборы в политической системе США являются чрезвычайно важным, систематически и широко используемым институтом. Всего на различных уровнях организации публичной власти в рамках всех трех ее ветвей имеется около 5 тыс. выборных мандатов. Причем в штатах получила распространение выборность не только политически значимых должностей, но и руководящих работников исполнительного аппарата, а также правоохранительных органов. Так, граждане Оклахомы только в рамках исполнительной власти штата избирают 12 чиновников (губернатора, вице-губернатора, генерального атторнея, государственного ревизора и т. д.)<sup>\*</sup>.

---

<sup>\*</sup> См.: *Евдокимов В. Б.* Партии в политической системе буржуазного общества. Свердловск, 1990. С. 100.

Статутное (т. е. законодательное) регулирование выборов в США имеет трехуровневую структуру, включающую федеральные акты, законодательство штатов и источники локального права, прежде всего хартии местного самоуправления. На федеральном уровне основным источником избирательного права служит, естественно, Конституция США. Она регламентирует (правда, весьма фрагментарно) важнейшие гарантии всеобщего и равного избирательного права применительно к выборам всех уровней и осуществляет более обстоятельное регулирование отдельных вопросов федеральных выборов.

Конституционные положения развиваются в Акте о федеральных избирательных кампаниях 1971 г. с поправками 1974, 1976 и 1979 гг., а также в многочисленных актах об избирательном праве (1957, 1960, 1964, 1965, 1968, 1970 гг.). Частично источниками избирательного права служат и иные федеральные законы, например Акт о гражданских правах 1957 г. Однако большая часть норм избирательного права, в том числе касающихся выборов в федеральные органы государственной власти, традиционно содержится в законодательстве штатов. В некоторых из них действуют избирательные кодексы.

Отчасти нормы избирательного права формируются и судебными прецедентами. Например, прежде чем избирательные цензы и тестирование как обязательные условия участия в выборах были запрещены законом, они подвергались судебным запретам.

### **2. Избирательные права**

Избирательное право в США базируется на традиционных принципах всеобщности и равенства при тайном голосовании, являющихся универсальными. Принцип прямых выборов также можно считать правилом. Ни один из названных принципов не получил полнокровного позитивного статутного оформления на федеральном уровне.

Принцип *всеобщности избирательного права* не сразу утвердился в законодательстве и доктрине. Это естественно: на том историческом этапе общественного развития, когда принималась американская Конституция, в ряде штатов существовало рабство, и вопрос о круге избирателей было предоставлено решать штатам (разд. 1 ст. I Конституции). Однако со временем под влиянием объективной потребности в демократизации политической жизни в Конституцию вносились поправки, определяющие важнейшие основы активного избирательного права, в частности недопустимость его ограничения в зависимости от различных обстоятельств социального характера. Так, в 1868 г. поправка XIV установила предельный возрастной ценз для приобретения (пока только мужчинами) активного избирательного права в 21 год. В 1870 г. поправка XV запретила как Союзу, так и отдельным штатам ограничивать право голоса в зависимости от расы, цвета кожи или прежнего нахождения в рабстве. Разумеется, связано это было с отменой рабства в результате войны Севера и Юга. Поправка XIX, вступившая в силу в 1920 г., расширила избирательный корпус как никакая другая, предоставив избирательные права женщинам. Следует отметить, что США были в числе первых стран в мире, включивших женщин в состав избирательного корпуса. Их опередили лишь Новая Зеландия, где за женщинами было признано избирательное право в 1893 г., Австралия (1902 г.), Россия (1917 г.), а также Германия и Швеция (1919

г.). В 1964 г. поправкой XXIV применительно к федеральным выборам был отменен имущественный избирательный ценз. Наконец, поправка XXVI (1971 г.) снизила возрастной ценз на любых выборах до 18 лет.

Расширение избирательного корпуса и приближение тем самым избирательного права к идеалу всеобщности происходит в США не только на основе конституционных норм. В 1970 г. федеральным Актом об избирательном праве был установлен предельно допустимый ценз оседлости в 30 дней: орган, осуществляющий регистрацию избирателей, обязан зарегистрировать лицо, обратившееся не позднее чем за 30 дней до дня голосования (естественно, при условии удовлетворения прочим избирательным цензам). Штаты применительно к выборам своего уровня этот срок не могут увеличивать, но за ними остается право его сокращать. В 17 штатах и федеральном округе Колумбия ценз оседлости избирателей на соответствующем избирательном участке вообще отменен. Однако и там, где он существует, избиратель, изменивший место жительства непосредственно перед днем голосования, имеет возможность участвовать в нем по старому адресу, голосуя по почте. Обратим внимание читателя на то, что указанный ценз оседлости привязывается к месту составления списков избирателей. Однако конституции некоторых штатов, а также хартии местного самоуправления устанавливают еще две разновидности ценза оседлости — связанные с определенным сроком проживания на территории штата и муниципалитета соответственно. Как правило, такие сроки более длительны. Обычно для штата этот срок составляет один год, а для муниципалитета — 90 дней. Конституция штата Иллинойс 1970 г. (ст. III) право участвовать, в любых выборах, проводимых на территории штата, предоставляет гражданам США, проживающим в данном штате не менее шести месяцев, предшествующих проведению соответствующих выборов\*.

---

\* См.: Барабашев Г. В. Местное самоуправление. М., 1996. С. 102.

Помимо указанных цензов законодательство штатов от участия в выборах отстраняет душевнобольных, а во многих штатах также лиц (или отдельные их категории), отбывающих по приговору суда наказание в виде лишения свободы.

В 1975 г. в Акт об избирательном праве 1970 г. были внесены поправки, по сути отменяющие ценз грамотности и знания английского языка: был наложен запрет на использование тестов и иных средств проверки "способности читать, понимать и толковать" вопросы, связанные с проведением выборов. В качестве гарантии прав языковых меньшинств закон установил, что если более 5% избирателей какой-либо политико-административной единицы штата составляют одно языковое меньшинство, то вся избирательная документация ведется не только на английском языке, но и на языке меньшинства. Более того, если соответствующий язык не имеет письменности (речь идет об индейцах и алеутах), должностные лица, обеспечивающие проведение выборов, обязаны распространять информацию, связанную с выборами, среди соответствующего населения устно.

Применительно к пассивному избирательному праву законодательство устанавливает более жесткие условия. Возрастной ценз, которому должен отвечать кандидат, на выборах федерального уровня, а также выборах в органы большинства штатов и муниципалитетов — более высокий, чем необходимый для права избирать. Так, согласно Конституции США членом Палаты представителей Конгресса США может быть избран гражданин США, достигший 25 лет, сенатором — 30, а Президентом — 35 лет. В соответствии с Конституцией штата Иллинойс с 1970 г. право быть избранным в обе палаты Генеральной ассамблеи (законодательного собрания штата) имеют граждане, достигшие 21 года, а Губернатором — 25 лет.

Важным условием приобретения пассивного избирательного права на федеральном уровне является, как упоминалось, и срок пребывания в гражданстве США. Он составляет 7 лет для избрания членом Палаты представителей, 9 лет — сенатором, а баллотироваться на должность Президента США может лишь гражданин по рождению. На выборах более низкого уровня требуется лишь наличие у кандидата американского гражданства (citizenship).

Ценз оседлости применительно к пассивному избирательному праву также известен американскому законодательству. Для кандидатов в состав палат Конгресса США он сформулирован весьма либерально: необходим лишь факт проживания на территории того штата, в котором кандидат баллотируется. Президентом же может быть избран гражданин, в течение 14 лет имеющий постоянное место жительства на территории США. Требования оседлости для кандидатов установлены и законодательством штатов. Например, в Иллинойсе согласно Конституции данного штата право быть избранными в палаты легислатуры имеют граждане США, проживающие не менее двух лет в том

округе, от которого они избираются, Губернатором же может стать лицо, не менее трех лет проживающее в данном штате.

Принцип *равного избирательного права* также не сразу утвердился в законодательстве и практике США. Изначально вопросы, связанные с образованием избирательных округов, причем при проведении как федеральных выборов, так и выборов легислатур штатов, регламентировались всецело законодательством штатов, в котором рассматриваемый принцип не получил прямого выражения. Тем более он игнорировался на практике. Приемы избирательной геометрии (географии) применялись широко и эффективно. Особую известность приобрел случай, когда в 1842 г. при проведении выборов в Палату представителей Губернатор штата Массачусетс Джерри Элбридж сумел нарезать избирательные округа столь искусно, что обеспечил 100-процентную победу своей партии. Это происшествие, так же как имя его главного виновника, увековечено в истории термином "джерримендеринг". Данное новообразование сложилось в результате слияния имени изобретательного губернатора и части слова "саламандра" (Gery и salamander): один из избирательных округов по очертаниям своим напомнил это животное. Однако уже в 1872 г. федеральный Акт об избирательном праве предписал штатам при проведении выборов в Палату представителей создавать избирательные округа с равным числом жителей. Правда, и после принятия данного закона многие штаты нарушали принцип равной численности жителей в избирательных округах.

Спустя почти столетие в защиту принципа равных выборов выступил Верховный суд США. В 1964 г. он в порядке толкования Конституции США указал, что разд. 2 ст. I подразумевает равное представительство населения при проведении выборов Палаты представителей. В настоящее время норма представительства при выборах в нижнюю палату Конгресса составляет около 520 тыс. жителей. В 1968 г. Верховный суд США конкретизировал свою позицию, указав, что при проведении выборов всех уровней каждый штат должен приложить добросовестные усилия для достижения точного математического равенства избирательных округов".

Гарантией другого требования равного избирательного права — наличия у каждого избирателя только одного голоса — служит положение Акта об избирательном праве 1970 г. об установлении уголовной ответственности за голосование на одних и тех же выборах более одного раза.

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

Мы уже отмечали в общей части учебника (гл. VII, § 2, п. 5), что использование *косвенных выборов* с учетом комбинации мажоритарной избирательной системы относительного большинства при избрании выборщиков и абсолютного — при избрании ими Президента (и Вице-президента) может привести к тому, что избранным окажется кандидат, собравший в целом по стране меньшее число голосов избирателей, чем его соперник. Истории известны примеры этого. Так, в 1888 г. Бенджамин Гэрисон, получивший 47,86% голосов избирателей, победил Гровера Кливленда, за которого голосовали 48,78% избирателей. В 1876 г. выборщики в весьма спорной ситуации большинством в один голос предпочли Раттерфорда Хейса (48,04% голосов избирателей) Сэмьюэлу Тилдену (50,99%)\*. На выборах 2000 г. Джордж Буш-младший получил в целом по стране 49 820 518 голосов избирателей и 271 голос выборщиков, а Алберт Гор — 50 158 094 и 267 голосов соответственно (правда, такими результаты выборов были оглашены после того, как А. Гор после судебных решений отказался от борьбы за 25 спорных голосов выборщиков от штата Флорида). Кроме того, голоса избирателей, проголосовавших за кандидатов "третьих" партий или независимых, фактически пропадают, не получая никакого отражения в коллегии выборщиков. Так, на президентских выборах 1996 г. Росс Перро получил 9,5% голосов избирателей и ни одного голоса выборщиков. Указанные изъяны не прямых президентских выборов компенсируются определенными достоинствами. Прежде всего они дают возможность более полно по сравнению с прямым голосованием учесть федеративную природу американского государства, а именно усиливают влияние небольших штатов на результаты выборов, подчеркивая их равноправие.

\* См.: Современная США. Энциклопедический справочник. М., 1988. С. 192.

О важности данного преимущества красноречиво свидетельствует следующий исторический факт. В 1969 г. Палата представителей приняла поправку к Конституции США о переходе к прямым выборам Президента. Однако это вызвало бурный протест малочисленных штатов, и как результат поправка не

набрала 2/3 голосов в Сенате. Разница числа голосов избирателей (54,7%) и выборщиков (70%), поданных за Б. Клинтона на президентских выборах 1996 г., образовалась за счет того, что он победил в 31 штате и федеральном округе Колумбия\*.

\* См.: Печатнов В. О. После выборов: итоги и прогнозы // США: экономика, политика, идеология. 1997. № 2. С. 18.

Непрямыми выборами замещаются также должности глав исполнительной власти и формируются даже коллегиальные представительные органы в некоторых политико-административных единицах штатов.

Принцип *тайного голосования* обеспечивается применением избирательных бюллетеней или специальных машин для голосования, которые начали использоваться в некоторых штатах еще с конца прошлого века.

### 3. Организация выборов

Важный элемент избирательного процесса — формирование *избирательных округов*. По выборам в Палату представителей Конгресса США образуются только одномандатные избирательные округа. При проведении выборов Президента США деления страны на округа, естественно, не происходит: штаты и федеральный округ Колумбия образуют единый (и единственный) избирательный округ. Такого деления не требуется и при проведении выборов губернаторов штатов, глав местного самоуправления, а также сенаторов Конгресса США. В последнем случае каждый штат представляет собой единый одномандатный округ (от одного штата одновременно избирается по одному сенатору). При проведении выборов в Палату представителей каждый штат актом его легислатуры делится на приблизительно равные по численности населения избирательные округа, число которых равно числу членов палаты, представляющих данный штат. По одномандатным округам выборы в нижнюю палату Конгресса проводятся с 1842 г. До этого каждый штат представлял собой единый многомандатный округ, от которого избиралась "делегация штата в Конгрессе".

Места в Палате представителей распределяются между штатами пропорционально численности их населения. Перераспределение числа конгрессменов (членов Палаты представителей) по штатам, а следовательно, и преобразование сетки избирательных округов, производится один раз в 10 лет — после очередной переписи населения, проводимой в "нулевые" годы.

Выборы палат легислатур в большинстве штатов проводятся также по одномандатным округам, образованным с приблизительно равной численностью населения. Впрочем, имеются исключения. Например, в штате Иллинойс в соответствии с Конституцией 1970 г. (разд. 2 ст. IV) депутаты верхней палаты — Сената — избираются по одномандатным округам, а нижней — Палаты представителей — по трехмандатным.

При проведении местных выборов образуются округа двух различных типов: либо территория муниципалитета составляет один избирательный округ, от которого избираются все члены совета (*at large*), либо она подразделяется на несколько округов — одномандатных или многомандатных, причем последние превалируют.

Избирательные округа по выборам в Палату представителей и легислатуры штатов образуются законодательными актами штатов, а для местных выборов — актами соответствующих советов.

Административные и организационно-технические функции по подготовке и проведению выборов возлагаются на различные органы. *Центрального общенационального органа по проведению выборов в США не существует*. Созданная на основе Акта о федеральных избирательных кампаниях 1971 г. федеральная комиссия по выборам имеет иные функции.

На уровне штатов выборами чаще всего ведают секретари различных департаментов: юстиции, внутренних дел. В некоторых штатах губернаторы формируют (обычно на основе паритетного представительства партий) избирательные комиссии (советы комиссаров). В политико-административных единицах организационные функции по подготовке и проведению выборов находятся, как правило, в ведении клерков советов, но в ряде политико-административных единиц глава представительного органа или исполнительной власти образует совет комиссаров или назначает одного комиссара по проведению выборов.

В избирательных округах общий контроль за выборами осуществляют избирательные комиссии, состоящие из представителей партий, чиновников штата, судей, членов Конгресса. На избирательных участках создаются избирательные комиссии (бюро) из представителей партий. Ведущая роль в организации и проведении выборов в границах избирательных участков принадлежит партийному аппарату.

В США *регистрация избирателей* осуществляется по инициативе самих избирателей. Каждый из них должен лично (в некоторых штатах можно и по почте) обратиться в пункт регистрации, организованный клерком совета графства или города. Напомним, что сделать это можно не позднее чем за 30 дней до дня голосования. В некоторых штатах (где праймериз носят закрытый характер) избиратель при регистрации должен указать свою партийную принадлежность. В большинстве штатов система регистрации избирателей является постоянной, то есть гражданин регистрируется как избиратель один раз и исключается по его заявлению при перемене места жительства. В ряде штатов право исключать избирателя из списка предоставлено также избирательным органам — в случае если он не участвовал в двух или трех последних выборах. В некоторых штатах списки избирателей периодически (в различные сроки) пересматриваются. Федеральный Акт об избирательном праве 1970 г. предусматривает возможность судебного обжалования неправомерностей в списках избирателей.

#### 4. Избирательный процесс

Сроки *проведения выборов* всех уровней в США строго фиксированы в законодательстве. Поэтому стадия их назначения отсутствует.

На федеральном уровне голосование по выборам Конгресса проводится в первый вторник после первого понедельника ноября каждого четного года, а голосование избирателей по выборам Президента (фактически — за выборщиков) — в этот же день каждого високосного года; затем в первый понедельник после второй среды декабря того же года в столицах своих штатов выборщики собираются для голосования за кандидатов в Президенты.

Голосование по выборам органов штатов и местного самоуправления также проводится обычно по вторникам, как это прямо предусмотрено законодательством штатов и хартиями местного самоуправления. При этом только примерно в половине штатов законодательство обязывает работодателей разрешать работникам покидать рабочие места для того, чтобы проголосовать. Но даже не во всех этих штатах работодатели не вправе делать вычеты из заработка работников, отсутствующих какое-то время по месту работы в связи с участием в голосовании.

*Выдвижение кандидатов* на выборные должности в США представляет собой достаточно громоздкую процедуру, распадающуюся на несколько этапов. Первым из них формально является регистрация петиции о выдвижении, подаваемой самим соискателем в соответствующий избирательный орган. При проведении федеральных выборов — это орган уровня штата, а на остальных — клерк графства. По традиции самовыдвижение "партийных" кандидатов осуществляется по согласованию с партийным комитетом соответствующего уровня или его лидером. Формально-юридические же условия регистрации петиции в различных штатах неодинаковы. В некоторых из них обязательным требованием выступает поддержка кандидата избирателями соответствующей территории в виде установленного числа подписей под петицией. Например, в Джорджии любой, кто хочет внести свою фамилию в избирательный бюллетень на президентских выборах, должен собрать подписи как минимум 40 тыс. избирателей этого штата.

В большинстве же штатов несколько иной порядок. Претендент на выборную должность в петиции о выдвижении должен обязательно указать свою партийную принадлежность или отсутствие таковой. При этом если соискатель является членом партии, собравшей на предыдущих выборах соответствующего уровня число голосов избирателей, минимум которого установлен в законодательстве штата или хартии местного самоуправления (например, применительно к президентским выборам это число составляет в Южной Дакоте 20% избирателей, участвовавших в соответствующих выборах, в Огайо, Вашингтоне и Флориде — 15%, в Айдахо — 10%), то формально самовыдвижение служит достаточным условием для регистрации. Если же кандидат является независимым, то есть беспартийным, либо принадлежит к малой или новой партии, то он должен заручиться определенным числом подписей избирателей, зарегистрированных на соответствующей территории, причем в достаточно короткий срок (20—25 дней). Например, применительно к президентским выборам необходимое число подписей равно в штатах Мэн и Коннектикут 10 тыс., в Западной Виргинии и Колорадо — 5 тыс. (но нотариально удостоверенных), в штате Нью-Йорк — 12 тыс. при условии, что в каждом из графств этого штата будет собрано не менее 50 подписей. Положение малых партий и независимых кандидатов осложняется еще тем, что законодательство многих штатов требует собирать подписи только среди избирателей, зарегистрировавшихся в качестве членов соответствующих партий либо независимых (беспартийных).

Во второй половине 70-х гг. в ряде решений Верховный суд США указал, что число подписей под петицией о выдвижении кандидата не должно превышать 5% от общего числа избирателей, зарегистрированных в данном штате, местной единице или избирательном округе\*.

\* См.: Положение в области прав человека в США. М., 1978. С. 80.

Требованием, альтернативным сбору подписей избирателей и также направленным на отсеивание "несерьезных" кандидатов, в некоторых штатах (их немного, например, Калифорния, Техас) выступает внесение так называемого регистрационного взноса (аналога избирательному залогу в других странах, за исключением того, что регистрационный взнос ни при каких условиях кандидату не возвращается). Так, в соответствии с Избирательным кодексом Калифорнии, регистрационный взнос устанавливается в процентном отношении к размеру дохода кандидата за последний перед выборами год: 2% — при выборах в Сенат Конгресса США, в губернаторы, на некоторые другие выборные должности в штате и графствах; 1% — при выборах в Палату представителей Конгресса США, в легислатуру штата, на выборные юридические должности штата (судей, окружных атторнеев). В 1972 г. в одном из своих решений Верховный суд США заявил, что требование регистрационного взноса закономерно лишь в том случае, если он имеет альтернативу (обычно в виде петиции с подписями избирателей).

Регистрация избирательными органами кандидатов имеет, однако, в отличие от многих других стран лишь сугубо предварительный характер, отнюдь не означая, что все зарегистрированные кандидаты будут включены в избирательный бюллетень для окончательного голосования. Юридическое значение такой регистрации состоит в том, что только зарегистрированные кандидаты допускаются к следующему этапу процедуры выдвижения.

В большинстве штатов таким этапом являются праймериз (primaries) — первичные выборы, о которых мы уже упоминали выше — в п. 2 § 3. Они представляют собой непосредственное голосование избирателей, поддерживающих соответствующую партию, по кандидатурам, зарегистрированным в качестве кандидатов на выборах. Одновременно в ходе праймериз избираются члены партийных комитетов и конвентов.

Институт праймериз возник в США в начале XX в. К началу 90-х гг. праймериз использовались почти в 40 штатах\*.

\* См.: *Евдокимов В. Б.* Указ. соч. С. 86—87.

Этот институт имеет две основные разновидности — закрытые и открытые праймериз. При закрытых (используемых в большинстве штатов) каждая партия проводит голосование отдельно по своим кандидатам среди избирателей, зарегистрировавшихся в качестве ее членов (отдельно голосуют и независимые избиратели). Открытые праймериз (применяемые, например, в штатах Аляска, Вашингтон, Луизиана) проводятся по всем кандидатам вместе и среди всех избирателей. Каждый из них получает бюллетень, в котором содержится перечень партий и их кандидатов. Избиратель должен выбрать одну партию, а среди ее кандидатов — также одного. При проведении одновременно нескольких выборов избиратель вправе (если праймериз носят открытый характер) голосовать за различные партии применительно к разным выборам.

В некоторых штатах праймериз — причем как открытые, так и закрытые — исключают участие в них независимых избирателей и кандидатов. В избирательные бюллетени вносятся только кандидаты, заявившие в петиции о выдвижении, о своей партийной принадлежности. Такое же условие необходимо выполнить и избирателю для того, чтобы иметь право получить избирательный бюллетень на праймериз. Отчасти по этой причине, отчасти в силу традиционного абсентеизма, а отчасти потому, что праймериз имеют лишь промежуточное, предварительное значение в процедуре выдвижения кандидатов, в них обычно участвует около 1/3 зарегистрированных избирателей.

Результаты праймериз подводятся отдельно для каждой партии. Победившим считается тот ее кандидат, который получил относительное большинство голосов избирателей данной партии (лишь в 10 южных штатах требуется абсолютное большинство поданных за партию голосов и в случае необходимости во втором туре голосования производится перебаллотировка двух кандидатов, собравших наибольшее число голосов в первом туре).

Значение праймериз неодинаково в различных штатах. В большинстве из них оно имеет чисто политический характер. Во-первых, праймериз представляют собой первичную пробу сил главных политических партий, показывая соотношение их электората на данном этапе выборов. Во-вторых,



праймериз помогают каждой партии выявить наиболее популярную среди избирателей кандидатуру с тем, чтобы выдвинуть по соответствующему округу единого от данной партии кандидата.

Однако в некоторых штатах праймериз имеют и определенные юридические последствия: "третьи" партии и независимые кандидаты могут быть внесены в избирательные бюллетени для голосования только в том случае, если на праймериз за них проголосовало установленное в законе штата число избирателей округа, например в штате Мичиган применительно к выборам в федеральные органы и органы штата — 5 тыс. Таким образом, указанные кандидаты должны преодолеть двойной барьер отсева (как уже говорилось, для того, чтобы участвовать в праймериз, им необходимо собрать установленное число подписей избирателей или внести регистрационный взнос).

Кроме того, законодательство ряда штатов требует, чтобы на национальном партийном конвенте делегаты соответствующего штата голосовали в первом туре за того кандидата в Президенты США, который получил в данном штате на праймериз наибольшее число голосов избирателей (в последующих турах можно голосовать по своему усмотрению).

Наконец, законы некоторых штатов, а также хартии самоуправления предусматривают, что при проведении местных выборов по одномандатным округам в избирательные бюллетени для окончательного голосования вносятся два кандидата, набравшие на праймериз наибольшее число голосов.

Обычно президентские и парламентские праймериз начинаются в конце февраля — начале марта и заканчиваются в июле года выборов. Успех на них означает окончание процедуры выдвижения кандидатов на всех выборах, кроме президентских, а на последних — для независимых кандидатов. Окончательным же этапом выдвижения "партийных" кандидатов на должность Президента США являются национальные партийные конвенты, которые проводятся в течение июля—августа. Законодательство требует вносить в избирательный бюллетень только того кандидата от партии, который утвержден на ее национальном конвенте.

Кандидатом на должность Президента США от данной партии становится лицо, избранное абсолютным большинством делегатов национального конвента. Если в первом туре голосования такого большинства не получит предложенный любым членом конвента кандидат, проводятся второй, третий и т. д. туры — до тех пор, пока за того или иного кандидата не проголосует абсолютное большинство конвента.

Как правило, выборы проводятся в США на альтернативной основе, причем, как и в других странах, степень альтернативности возрастает в прямой зависимости от уровня и степени важности выборов. Максимальное число кандидатов выдвигается на президентских и губернаторских выборах. Так, в 1996 г. в избирательный бюллетень по выборам Президента США было внесено семь кандидатов, а в 2000 — четыре. На муниципальных же выборах нередко складывается ситуация, когда число кандидатов равно числу мандатов советников, замещаемых по округу. В условиях альтернативности выборов особо важное значение приобретает следующая стадия избирательного процесса — *предвыборная агитация*, которая проводится в течение сентября—октября.

Особую роль в обеспечении эффективности предвыборной агитации играют, как и в других странах, СМИ, прежде всего электронные. Впервые телевидение было использовано в американском избирательном процессе в ходе президентской избирательной кампании 1952 г., когда республиканец Дуайт Эйзенхауэр боролся с демократом Эдлаем Стивенсоном.

В отличие от многих других стран принцип равноправия в получении эфирного времени действует в США не в отношении политических партий, а в отношении самих кандидатов. Содержание же данного принципа имеет весьма усеченный характер: поскольку в США нет государственных электронных СМИ, все эфирное время предоставляется только на платной основе. При этом в соответствии с Актом о коммуникациях 1934 г., "если держатель лицензии на вещание позволит какому-либо лицу, являющемуся кандидатом на выборную должность, воспользоваться вещательной станцией, то он должен предоставить равные возможности всем таким кандидатам", то есть не вправе им отказать, завязать таксу, по своей инициативе ограничить время вещания, предоставить его в менее благоприятное время суток и т. п. Акт о федеральных избирательных кампаниях 1971 г. содержит требование о недопустимости взимания с кандидатов разной оплаты за использование одинаковой газетной и журнальной площади.

Однако высокая стоимость эфирного времени, да и газетной площади приводит к тому, что полноценно воспользоваться "равными возможностями" могут лишь весьма состоятельные кандидаты либо кандидаты, поддерживаемые крупнейшими партиями. Для того чтобы смягчить неравенство

финансовых возможностей различных кандидатов, Акт о федеральных избирательных кампаниях 1971 г. запрещает кандидатам расходовать на выступления по радио и телевидению более 60% от суммы денежных средств, которую они вправе израсходовать на проведение избирательной кампании.

Выборы, особенно президентские, представляют собой весьма дорогостоящее мероприятие. В 1996 г. на их проведение была израсходована рекордная сумма, составившая 1,6 млрд. долл.\* Для уменьшения влияния "больших денег" на исход выборов законодательство США содержит определенные правила, касающиеся финансирования избирательных кампаний. Правда, единые принципы, применимые к выборам всех уровней, установлены фрагментарно лишь судебными прецедентами. В федеральном законодательстве имеются нормы, комплексно регулирующие порядок финансирования лишь федеральных выборов. Они установлены Актом о федеральных избирательных кампаниях 1971 г. (с изменениями 1974, 1976 и 1979 гг.). Правила финансирования выборов органов власти штатов и муниципальных единиц содержатся в законодательстве штатов.

---

\* См.: Keesing's Record of World Events. 1997. № 1. P. 41436.

В соответствии с Актом о федеральных избирательных кампаниях источниками денежных средств кандидата могут служить добровольные пожертвования частных лиц, взносы политических партий и политических комитетов, поддерживающих кандидата, собственные средства кандидата и членов его семьи и, наконец, применительно к президентским выборам — средства, выделяемые государством. Акт 1971 г. запрещает делать взносы публичным служащим, а также иностранцам и лицам, выполняющим публичные заказы.

Денежные средства физических лиц, согласно указанному Акту, не могли превышать 1 тыс. долл. на одного кандидата при проведении праймериз, столько же при проведении выборов и 25 тыс. долл. за один календарный год в общей сложности, однако в 1976 г. Верховный суд признал эти ограничения неконституционными.

Следует отметить, что, помимо политических партий, ни одна общенациональная корпорация, "рабочая организация" (профсоюз), а также ни один общенациональный банк не имеет права делать взносы и производить расходы на федеральные выборы из собственных средств. Однако им разрешено образовывать фонды с целью привлечения денежных средств других лиц на проведение избирательной кампании того или иного кандидата.

Акт о федеральных избирательных кампаниях установил также предел расходов кандидатами своих собственных средств, а также средств родственников. Он составляет 50 тыс. долл. для кандидата в Президенты и Вице-президенты, 35 тыс. для кандидата в Сенат и 25 тыс. для кандидата в Палату представителей Конгресса США.

Наконец, государственное финансирование распространяется только на президентские выборы. Оно осуществляется в формах дотаций и компенсаций. Дотации производятся на стадиях выдвижения и предвыборной агитации. На первой из них дотации получают кандидаты, которым удалось в каждом из 20 любых штатов собрать не менее чем по 5 тыс. долл., причем взносами, не превышающими 250 долл. Размер дотации на этой стадии составляет общая сумма, которую кандидат получил от частных лиц взносами, не превышающими 250 долларов, но не более 5 млн. долл.

На этапе предвыборной агитации государственные дотации кандидатам выделяются в зависимости от их партийной принадлежности. Если кандидат принадлежит к партии, получившей на предыдущих президентских выборах не менее 25% голосов избирателей, ему выделяются 2 млн. долл. Меньшую дотацию получают кандидаты партий, собравших на предыдущих президентских выборах как минимум 5% голосов избирателей. Наконец, кандидатам партий, которые на предыдущих выборах не набрали этого лимита, но получили хотя бы 5% голосов на данных выборах, выплачивается после определения их результатов частичная компенсация понесенных затрат.

Закон устанавливает также предельно допустимые суммы расходов кандидатов. Ни один кандидат на должность Президента США не может израсходовать в общей сложности на цели своего выдвижения больше 10 млн. долл., за исключением случаев, когда в каждом штате (а также в федеральном округе Колумбия) сумма расходов на его избирательную кампанию не превысила сумму, получающуюся при умножении 16 центов на численность населения избирательного возраста соответствующего штата, или 200 тыс. долл. Кроме того, будучи выдвинутым, кандидат в Президенты вправе затратить на цели избирательной кампании в общей сложности не более 20 млн. долл. Данные суммы, так же как размеры денежных средств, расходуемых партийными комитетами (национальными и штатов), подлежат ежегодной индексации.

Кандидаты в Сенат Конгресса США могут расходовать на цели избирательной кампании не более 150 тыс. долл., а кандидаты в члены Палаты представителей — не более 70 тыс. долл.

Все денежные средства в поддержку кандидатов поступают в политические комитеты. Это понятие, согласно Акту 1971 г., означает любую группу лиц или местный партийный комитет, которые получают на цели избирательных кампаний взносы, превышающие в течение календарного года 1 тыс. долл., либо производят расходы, превышающие в течение года указанную сумму, а также любой отдельный фонд, образованный корпорацией, не имеющей права расходовать на цели избирательной кампании собственные средства.

Следует иметь в виду, что приведенные цифры были действительны на момент издания соответствующих актов и подлежат ежегодному индексированию.

Политические комитеты периодически представляют отчеты о своей деятельности в федеральную комиссию по выборам — независимое ведомство в системе федеральных органов исполнительной власти, созданное на основе Акта 1971 г. для контроля за соблюдением законодательства о выборах. В ее состав входят секретарь Сената, клерк Палаты представителей (с правом совещательного голоса), а также 6 членов, назначаемых Президентом с совета и согласия Сената (с правом решающего голоса). Не более трех назначаемых членов комиссии могут принадлежать к одной партии. Статус членов комиссии несовместим с любыми иными видами деятельности. В компетенцию комиссии входят полномочия требовать от любых лиц отчеты и ответы по любым интересующим ее вопросам, рассматривать и расследовать жалобы и дела о нарушении законодательства о выборах, требовать дачи свидетельских показаний по ним, давать по запросам заинтересованных лиц консультативные заключения, касающиеся вопросов применения законодательства; устранять и предотвращать нарушение законодательства о выборах, используя для этого такие неформальные способы, как обмен мнениями, примирение и убеждение. При этом примирительное соглашение может предусматривать уплату виновным лицом штрафа (в размере от 5 тыс. до 10 тыс. долл. или 200% денежной суммы, в которой выразилось правонарушение). Если же предотвращение или устранение нарушения закона самой комиссией невозможно, она вправе и обязана предъявлять в суде гражданские иски, представлять по ним доказательства, обжаловать судебные решения, сообщать о нарушениях закона в правоохранительные органы. Как видно, федеральная комиссия по выборам не занимается организацией подготовки и проведения выборов, а выполняет в основном контрольные и квазисудебные функции.

В США применяются два способа *голосования*: избирательными бюллетенями и с использованием специальных электронных машин. Избирательные бюллетени вручаются избирателю в помещении для голосования работниками аппарата чиновника по выборам.

Законодательство нескольких штатов допускает замещение мандатов муниципальных советников без голосования, если число кандидатов в соответствующем избирательном округе не превышает числа подлежащих избранию в нем советников.

Голосование в США всегда было отмечено известным абсентеизмом, особенно заметным при проведении местных выборов, в которых в среднем обычно участвуют до 40% зарегистрированных избирателей. Активность населения возрастает с повышением уровня выборов. Максимальной она, как правило, бывает при проведении президентских и губернаторских выборов. Однако бывают и спады. Рекордно высоким уровнем абсентеизма отмечены выборы Президента США 1996 г.: в них впервые за всю историю страны проголосовало менее половины избирателей — 49%\*.

---

\* См.: *Рогов С. М.* Указ. соч. С. 11.

Доминирующей в США *избирательной системой* является мажоритарная относительного большинства. Однако при голосовании выборщиков на президентских выборах, а также в рамках экстраординарной процедуры избрания Президента и Вице-президента (см. ниже п. 5) используется мажоритарная система абсолютного большинства. Кроме того, в крайне небольшом числе штатов на местных выборах применяются некоторые другие избирательные системы, в частности пропорциональная и кумулятивного вотума.

## 5. Особенности президентских выборов

Прежде всего, голосование избирателей на выборах Президента не имеет окончательного характера. Его результаты определяют лишь партийный состав коллегии выборщиков. Её численный состав predetermined заранее. В соответствии с разд. 1 ст. II Конституции США, число выборщиков от каждого штата равно общему числу сенаторов и представителей, подлежащих избранию от данного

штата. Кроме того, трех выборщиков имеет федеральный округ Колумбия. Следовательно, в целом по стране избираются 538 выборщиков (435 + 100 + 3).

Персональный состав выборщиков в виде их списка по каждому штату устанавливается партийными конвентами соответствующих штатов. При этом в соответствии с Конституцией США (разд. 1 ст. II) не могут назначаться выборщиками сенаторы, представители, лица, занимающие почетную или оплачиваемую должность, учрежденную Союзом.

Каждый штат и округ Колумбия по сути формирует собственную коллегия выборщиков, уполномоченную окончательно представлять позицию штата (федерального округа) по вопросу об избрании Президента (и Вице-президента). При этом штаты представляют собой на данной стадии президентского избирательного процесса по существу многомандатные избирательные округа. Задача же избирателей состоит в том, чтобы из нескольких списков выборщиков (на деле — двух), предложенных партиями, выбрать один. Далеко не во всех штатах фамилии выборщиков вносятся в избирательный бюллетень: в большинстве из них обозначены лишь кандидаты в Президенты и Вице-президенты с указанием их партийной принадлежности. Применяемая на этой стадии мажоритарная система относительного большинства обуславливает то, что партия, получившая большее, чем любая другая, число голосов избирателей штата, приобретает все места выборщиков от данного штата. Американцы характеризуют применяемую на данной стадии выборов избирательную систему формулой: "Победитель получает все". Именно поэтому кандидаты стремятся прежде всего одержать победу в наиболее крупных по числу населения (а следовательно, и выборщиков) штатах — Калифорнии, Нью-Йорке, Техасе, Огайо, Флориде и некоторых других.

Через шесть недель после голосования избирателей выборщики каждого штата собираются в его столице (выборщики от федерального округа Колумбия — в Вашингтоне) для проведения окончательного, решающего голосования в рамках президентских выборов.

В отличие от процедуры голосования избирателей выборщики голосуют по кандидатурам Президента и Вице-президента отдельно. Такой порядок установлен XII поправкой к Конституции США, вступившей в силу в 1804 г. Первоначально же Вице-президентом становился кандидат в Президенты, получивший наибольшее после избранного Президентом кандидата число голосов выборщиков. Это было чревато возникновением конфликтной ситуации между Президентом и Вице-президентом ввиду их возможной различной партийной принадлежности.

По обычаю, выборщики каждого штата голосуют за кандидата в Президенты (соответственно и в Вице-президенты), получившего в данном штате большинство голосов избирателей, то есть в целом голосование выборщиков носит чисто партийный характер. Поэтому исход его по сути предreshen итогами голосования избирателей: как только становится известным соотношение числа выборщиков от каждой партии в целом по стране, фактически ясно, кто из кандидатов станет Президентом (и Вице-президентом).

После окончания голосования выборщиков избирательные бюллетени в запечатанном виде отправляются в Конгресс на имя председателя Сената. Последний на совместном заседании обеих палат вскрывает пакеты с бюллетенями, после чего производится подсчет голосов. Кандидат, получивший абсолютное большинство голосов выборщиков по выборам Президента, становится главой государства, а по выборам Вице-президента — соответственно Вице-президентом.

Если никто из кандидатов в Президенты или Вице-президенты не набрал требуемого большинства голосов выборщиков, применяются экстраординарные процедуры их избрания (поправка XII к Конституции США). Президента избирает Палата представителей из числа трех кандидатов, получивших наибольшее число голосов. При этом процедура избрания осуществляется по особым правилам. Заседание правомочно при кворуме, равном числу представителей от 2/3 штатов. Голоса подаются отдельно по штатам, представительство от каждого штата имеет один голос. Для избрания необходимо большинство голосов всех штатов (т. е. 26).

Вице-президент в рамках экстраординарной процедуры избирается Сенатом из двух кандидатов, получивших наибольшее число голосов выборщиков. Кворум в этом случае составляет 2/3 сенаторов (т. е. 67 человек). Для избрания необходимо абсолютное большинство голосов всех сенаторов (51 голос).

Если ко дню начала полномочий Президента и Вице-президента они (или один из них) не будут избраны и по экстраординарной процедуре, замещение этих должностей осуществляется по общим правилам, установленным на случай досрочной их вакантности в разд. 3 поправки XX к Конституции США, о чем речь пойдет ниже, в п. 2 § 5.

Экстраординарная процедура избрания Президента применялась дважды на заре истории США: в 1800 г. Палата представителей выбрала Президентом Т. Джефферсона, а в 1824г.— Джона Куинси Адамса.

## 6. Референдум

Этот институт предусмотрен в США только конституциями и законодательством штатов, а также хартиями местного самоуправления. Соответственно и практикуется он только на соответствующих уровнях. Общефедеральных референдумов не проводилось, и федеральному законодательству данный институт не знаком.

В штатах же и в муниципальных единицах используются разнообразные виды референдума. В американской литературе различают обязательный и факультативный, а также петиционный референдумы. Обязательный проводится по вопросам, прямо предусмотренным конституциями и хартиями местного самоуправления. Их нельзя решить с помощью иных процедур. К таким вопросам, как правило, относятся принятие нового учредительного документа соответствующей территории (конституции штата или хартии местного самоуправления) либо внесение поправок в него, изменение территориального деления и т. д. Факультативный референдум проводится по инициативе органов публичной власти и в отличие от прочих видов референдума носит консультативный характер.

Петиционный референдум инициируется избирателями и проводится, если в поддержку такого проведения собрано установленное число подписей избирателей соответствующей территории. Это число неодинаково в различных штатах. Оно может быть как сравнительно скромным, например 7 тыс. в штате Северная Дакота, так и чрезвычайно большим, например, в штате Невада — 50% от числа зарегистрированных избирателей штата. В петиционном порядке в большинстве штатов на референдум не могут выноситься вопросы об ассигнованиях, судебной системе, армии и некоторые другие. Конституции отдельных штатов (например, Массачусетса) предусматривают отменительную разновидность данной категории референдума: избиратели могут инициировать лишь отмену действующего закона штата, но не принятие нового.

Законодательство некоторых штатов тесно увязывает институт референдума с институтом народной инициативы: там на уровне и штатов и муниципальных единиц действует правило, согласно которому проект акта, внесенный в представительный орган в порядке народной инициативы и отклоненный им, должен быть вынесен на референдум.

### § 5. Федеральные государственные органы

#### 1. Форма правления и государственный режим

По форме правления США, как отмечалось, — президентская республика. Прямого указания о том, что данное государство представляет собой республику, в Конституции страны нет. Она гарантирует республиканскую форму правления лишь штатам (разд. 4 ст. IV). Однако наличие избираемого на определенный срок Президента, выполняющего функции не только главы исполнительной власти, но и главы государства, обременение его юридической ответственностью перед парламентом в форме импичмента служат неопровержимыми доказательствами существования в США именно республиканской формы правления. При этом разработанная отцами-основателями (по образу и подобию дуалистической монархии в тогдашней Великобритании) американская модель разделения властей обусловила установление особой разновидности республиканской формы правления, которая в теории получила наименование *президентской республики*.

В своей твердой приверженности принципу *разделения властей* отцы-основатели руководствовались опасением концентрации власти в любом ее проявлении. Так, стремясь не допустить централизации власти, творцы Конституции поделили ее между федерацией и штатами. В осуществлении же государственной власти на федеральном уровне участвуют различные органы — Конгресс, Президент и Верховный суд, олицетворяющие три ее ветви со строго разграниченными функциями и механизмами взаимоконтроля. Поскольку наибольшую тенденцию к возвышению имеет власть исполнительная (американцы того времени испытали это на себе в виде злоупотреблений со стороны английских монархов и их губернаторов в колониях), ее сделали выборной, обязанной следовать предписаниям законов, принимаемых Конгрессом. Но творцы Конституции опасались и чрезмерной власти законодательного органа. Поэтому он был разделен на две во многом равноправные палаты и в нормальной ситуации отстранен от выборов Президента. Далее, остерегаясь "тирании большинства" и

"выборного деспотизма", разработчики американской Конституции приняли меры и против "сговора" двух выборных органов, уравновесив демократические, "политические" ветви власти невыборной, а значит, не демократической и "не политической" судебной властью в лице прежде всего Верховного суда США.

Указанная схема, в основу которой легли идеи Ш. Монтескье, была дополнена (и этим сделан огромный шаг вперед в развитии теории и практики разделения властей) механизмом взаимоконтроля всех трех ветвей власти. Каждая из них стала как бы "сторожем" других, предостерегая их от попыток злоупотреблений, тирании и стремления к диктатуре, а также пресекая такие попытки. Указанный комплекс институтов взаимоконтроля получил название системы *сдержек и противовесов* (checks and balances) и впоследствии в различных модификациях чрезвычайно широко распространился в мировом конституционном пространстве.

В американском же, собственно первоизданном, варианте конституционная система сдержек и противовесов выражается в том, что Президент "сдерживает" Конгресс правом вето на принятые палатами законы и некоторыми другими, не столь радикальными правомочиями. Конгресс "сдерживает" Президента правом преодоления его вето, возможностью выступить в отношении него в качестве суда посредством импичмента. Последнее правомочие распространяется на всех гражданских должностных лиц вообще, включая судей. Тем самым право импичмента выступает как парламентский противовес и по отношению к судебной власти. Кроме того, Президент и Конгресс (в лице Сената) могут оказывать влияние на Верховный суд, обладая правом совместного формирования его персонального состава. Наконец, Верховный суд "сдерживает" Конгресс и Президента правами признавать их акты неконституционными (это право в Конституции не записано, но возникло в ходе ее применения), разрешения споров между ними, а также толкования Конституции. Использование принципа разделения властей в качестве основополагающей идеи, с которой сообразуется вся конституционная организация государственного механизма, породило концепцию "смешанной конституции" ("mixed constitution"), которая не дает преимуществ ни одной из ветвей власти, а путем сочетания и взаимоконтроля их деятельности делает государственную власть ограниченной в своих притязаниях и наименее опасной для человека. Именно "смешанный" тип конституции, по утверждению американских специалистов, является на сегодня самым желательным и адекватным правовому демократическому государству\*.

---

\* См.: Walker Gr. The New Mixed Constitution // Constitutionalism and Politics. Bratislava, 1994. P. 65.

Следует отметить, что система сдержек и противовесов изначально делала невозможным полное, абсолютное размежевание трех ветвей власти. Со временем происходило все большее переплетение их деятельности и полномочий. Так, исключительность права Конгресса законодательствовать существенно поколеблена. С одной стороны, в законотворческой деятельности все более активное участие принимает исполнительная власть: в ежегодных посланиях Президента фактически формулируется программа предстоящей законодательной работы Конгресса; все более широкое распространение приобретают первичное нормотворчество Президента и делегированное законодательство, необходимость которых выводится из конституционных полномочий Президента. С другой стороны, правотворчеством по сути можно, видимо, считать и деятельность Верховного суда по толкованию правовых норм (особенно Конституции и законов), посредством которой формулируются прецеденты, имеющие значение конституционно-правовых и законодательных норм.

Не остается неприкосновенной и сфера деятельности исполнительной власти. Суды посредством системы приказов могут обязывать органы и должностных лиц исполнительной власти выполнить те или иные действия либо воздержаться от их совершения. Воздействие на администрацию осуществляет и Конгресс, принимая резолюции и частные билли (см. о них ниже — п. 2).

Юридические и фактические возможности ветвей власти по взаимовлиянию обусловили их неодинаковое соотношение в различные исторические периоды. Разумеется, речь идет прежде всего о борьбе за лидерство между Конгрессом и Президентом. Истории США известны времена возвышения то одного, то другого в зависимости от сочетания экономических, политических, социальных и иных факторов. Правда, чаще чаша весов склонялась в пользу президентской, то есть исполнительной, власти. Периоды некоторого нарушения равновесия ветвей власти в пользу одной из них не меняют общей оценки президентской республики как формы правления, позволяющей наиболее полно и глубоко осуществить принцип разделения властей и установить баланс между различными ветвями власти. Благодаря этому в США прочно утвердился дуалистический государственный режим. Конечно,

здесь сказался и общий сравнительно высокий уровень правовой культуры и политических сил, и должностных лиц государства.

Несмотря на определенную трансформацию юридического содержания и практической реализации принципа разделения властей в процессе исторического развития страны, несмотря на его оценку многими политологами как фактора снижения эффективности центрального правительства, этот принцип продолжает оставаться одним из основополагающих начал и в доктрине, и в практике американского конституционализма. Во многом благодаря этому, как отметил американский исследователь Дуглас Леттер, "ни разу за двухсотлетнюю историю Соединенных Штатов не возникало серьезной угрозы, что какой-либо индивидуум или орган правительства станет настолько доминирующим, что сможет подорвать нашу демократическую систему управления"\*.

\*Леттер Д. Принцип разделения властей и система сдержек и противовесов в Конституции Соединенных Штатов // Верховенство права. С. 115.

## 2. Конгресс США

Это парламент — представительный орган, осуществляющий на федеральном уровне законодательные функции. Конституция признает за ним юридически первое место в системе федеральных органов государственной власти. Именно Конгресс в доктрине, политической и юридической практике признается органом, олицетворяющим США. Об этом свидетельствует то, что его полномочия являются определяющими для разграничения компетенции между Союзом и штатами, а при рассмотрении Верховным судом дел, в которых стороной выступает Конгресс, эта сторона именуется "Соединенные Штаты".

Тем не менее Конституция США достаточно скромно характеризует роль Конгресса в осуществлении законодательной власти, предоставляя ему не законодательную федеральную власть вообще, как это сформулировано ею применительно к Президенту и Верховному суду США в сферах исполнительной и судебной власти соответственно, а "законодательные полномочия", установленные Конституцией (разд. 1 ст. I). Столь осторожная формула вызвана стремлением избежать перекаса власти в сторону законодательной ее ветви, что было актуально для раннего периода истории США: именно парламент априори считался наиболее могущественным органом государства. Отсюда вытекало стремление отцов-основателей ограничить его власть.

Исходя из этого, разработчики Конституции установили пределы компетенции Конгресса, закрепив за ним строго определенный круг полномочий. Однако компетенцию законодательного органа США неверно было бы считать абсолютно ограниченной. Ведь положение разд. 8 ст. I Конституции о том, что Конгресс вправе принимать законы, которые "необходимы и уместны" для осуществления полномочий, предоставленных Конституцией как самому Конгрессу, так и правительству США в целом (имеется в виду весь механизм федеральной власти), а также его отдельным департаментам и должностным лицам, позволяет значительно расширять сферу законотворческой деятельности Конгресса как органа, олицетворяющего Союз. На основе приведенной конституционной нормы была сформулирована доктрина *подразумеваемых полномочий Конгресса*, то есть тех, которые прямо не упомянуты в Конституции, но имеются ею в виду. Данная концепция получила судебное признание, став официальной после вынесения Верховным судом США в 1819 г. решения по делу Маккаллох против штата Мэриленд, в котором констатировалось, что все законодательные меры Конгресса являются конституционными, если они направлены на достижение целей, соответствующих не только букве, но и духу Конституции. Такое сочетание позитивного и негативного способов формирования полномочий Конгресса с концепцией его подразумеваемых полномочий позволяет охарактеризовать его компетенцию как *относительно ограниченную*.

Конкретные полномочия Конгресса США, установленные в разд. 8 ст. I Конституции, а также поправкой XVI к Конституции, закрепляются за Конгрессом как за единым целостным органом без разграничения по палатам. Данные полномочия реализуются посредством принятия законов и иных актов при формально одинаковом, но раздельном участии палат. Компетенция Конгресса США охватывает целый ряд сфер его деятельности.

В *финансовой сфере* Конгресс имеет право устанавливать и взимать федеральные налоги и иные сборы единообразно на всей территории США, определять размер государственных федеральных расходов, от имени США делать займы и выплачивать долги, производить денежную эмиссию, регулировать стоимость валюты США, устанавливать наказания за подделку государственных денежных ценных бумаг и монет.

Следует отметить, что формально в данной сфере государственной деятельности Конституция устанавливает монополию полномочий Конгресса: за Президентом никаких финансовых правомочий не закреплено. Однако с 1921 г. подготовка бюджета, а позднее и наиболее крупных финансовых биллей была поручена исполнительной власти, то есть инициатива в этой важной области государственного управления перешла к Президенту. Впрочем, и Конгресс сохранил здесь реальную влияние. Принимаемые им финансовые (денежные — money bills) билли, предусматривающие увеличение, сокращение либо недопущение ассигнований, запрашиваемых исполнительной властью, нередко значительно изменяют цели и объемы таких ассигнований по сравнению с запрашиваемыми.

К полномочиям в области *экономики и культуры* Конституция относит права Конгресса принимать единообразные законы по вопросам о банкротстве, регулировать торговлю (commerce — точнее коммерческие отношения) с иностранными государствами и между отдельными штатами, создавать почтовые службы, содействовать развитию науки и полезных ремесел, устанавливать единицы мер и весов, регулировать патентное и авторское право.

В сфере *внешней политики, обороны и безопасности* Конгресс имеет право объявлять войну, формировать и содержать армию и военно-морской флот, издавать правила по их организации и управлению ими, создавать милицию для обеспечения правопорядка, подавления мятежей и отражения вторжений.

Обратим внимание читателя на то, что, хотя право решать вопрос о вступлении США в военные действия Конституция безоговорочно относит к компетенции Конгресса, фактически оно в большинстве случаев осуществляется Президентом страны. За всю историю США только пять из приблизительно 200 войн, в которых они участвовали, были объявлены Конгрессом. Во всех остальных случаях палаты Конгресса лишь санкционировали правомерность уже идущих военных операций. Примерами могут служить начало военных действий по распоряжению Президентом Дуайта Эйзенхауэра в Ливане, Джона Кеннеди на Кубе, Линдона Джонсона в Доминиканской Республике, Джеймса Картера в Иране, Рональда Рейгана в Гренаде, Ливии и Персидском заливе, Джорджа Буша в Панаме и Ираке. Юридическим основанием для перераспределения ролей Конгресса и Президента в сфере принятия решений об использовании Вооруженных сил стали решения Верховного суда США начала XIX в., которыми признано право Президента как Главнокомандующего армией и флотом США без санкции Конгресса использовать Вооруженные силы для отражения внезапного нападения на страну, а с получением последующей санкции — вести "ограниченные, частичные и неполноценные (imperfect)" войны\*. Окончательное размежевание компетенции Конгресса и Президента в рассматриваемой области произошло с принятием Резолюции о военных полномочиях 1973 г. В соответствии с ней Президент может направлять Вооруженные силы для участия в военных действиях по собственному волеизъявлению только в том случае, если последние являются "неизбежными" и только после предварительных консультаций с Конгрессом. В течение 48 часов после принятия решения Президент обязан уведомить об этом Конгресс, представив доклад в письменном виде. Если в течение 60 дней Конгресс не дает официального разрешения на их продолжение, Президент обязан отозвать войска из района военных действий. В крайних случаях "для обеспечения безопасности вывода" американских Вооруженных сил этот срок может быть продлен еще на 30 дней. Однако если палаты примут совпадающую резолюцию о прекращении военных действий в любое время этого общего срока, Президент обязан подчиниться.

---

\* Fisher L. The Constitution between Friends: Congress, the President and the Law. N. Y., 1987. P. 287.

В сфере определения *правового положения человека и гражданина* Конгресс имеет полномочия регулировать порядок натурализации, определять некоторые преступления (совершенные в открытом море, предусмотренные международным правом, состоящие в подделке ценных бумаг) и устанавливать наказания за них.

В сфере *судебной власти* Конгрессу принадлежит право учреждать федеральные суды, за исключением Верховного суда США, существование которого предусмотрено самой Конституцией.

Наконец, Конгресс США имеет *исключительные законодательные полномочия в федеральном округе Колумбия*.

Как видно, компетенция Конгресса определена Конституцией США по сравнению с более поздними документами конституционного характера в других странах достаточно фрагментарно и бессистемно. В современном виде она базируется не только непосредственно на конституционных положениях, но и на нормах текущего законодательства, судебных прецедентах. При этом в некоторых сферах у Конгресса



появились новые полномочия (благодаря концепции его подразумеваемых прав), другие, изначально существовавшие полномочия, устарели (выдача каперских свидетельств) или осуществляются при решающем участии Президента, о чем уже шла речь.

Позитивная регламентация компетенции Конгресса в Конституции США дополняется, как уже говорилось, негативным способом ее формулирования: Конгрессу адресован целый ряд *конституционных запретов* (разд. 9 ст. I). Он не вправе присваивать дворянские титулы, приостанавливать действие хабеас корпус, то есть допускать несудебный порядок ограничения личной свободы человека (кроме случаев мятежа или вторжения), облагать налогом или пошлиной товары, вывозимые из одного штата в другой, выдавать деньги казначейства иначе, как на основе закона, принимать билли об опале (Bills of Attainder), дающие возможность обречь человека на казнь без судебного разбирательства, принимать законы, имеющие обратную силу (ex post facto Law), устанавливать для каких-либо штатов преимущества и льготы в ущерб другим штатам в сфере торговли и судоходства. Кроме того, целый ряд запретов, адресованных Конгрессу, сформулирован поправками к Конституции в виде гарантий прав человека.

Конституционная компетенция Конгресса США в целом дополняется компетенцией каждой из его палат. *Полномочия палат* разграничены по вопросам, не связанным с законодательством. Они будут рассмотрены чуть далее.

*Актами* Конгресса являются *законы* (acts). Помимо законов палаты Конгресса в соответствии с Конституцией США (разд. 7 ст. I) по вопросам своей компетенции принимают резолюции, заявления, некоторые другие документы. Наиболее важными из них являются резолюции. Согласно постоянным правилам палат резолюции можно подразделить на совместные, совпадающие и простые.

*Совместные резолюции* принимаются палатами по "случайным, необычным или второстепенным вопросам законодательства" и имеют нормоустанавливающее значение. Поэтому на них Конституцией распространяется такой же порядок прохождения через палаты, санкционирования и промульгации, как и установленный для законов. Совместные резолюции обладают и юридической силой закона. В форме совместных резолюций принимаются, например, поправки к Конституции, решения о продлении срока действия законов и др.

*Совпадающие резолюции* — это документы, регулирующие вопросы взаимоотношений между палатами либо выражающие общее мнение обеих палат по какому-либо вопросу, объявляющие программу их совместной деятельности в той или иной сфере. Совместные и совпадающие резолюции должны быть приняты палатами в одинаковой редакции.

Наконец, *простые резолюции* принимаются каждой палатой по отдельности, отражая ее позицию по тому или иному вопросу, а также регулируя внутриорганизационные проблемы палаты. Ни совпадающие, ни простые резолюции, в отличие от совместных, не нуждаются в одобрении Президента.

Всего за год Конгресс США в среднем принимает около 7—10 тыс. законов и резолюций.

Резиденцией Конгресса является Капитолий (самое высокое здание столицы США). Северное его крыло занимает Сенат, южное — Палата представителей, которые считаются соответственно верхней и нижней палатами американского парламента.

*П а л а т а п р е д с т а в и т е л е й*, как и нижние палаты парламентов других стран, формируется на наиболее демократичных началах и выполняет основной объем законотворческой деятельности парламента. Благодаря этому обстоятельству в американской литературе конгрессменами нередко, именуя только депутатов Палаты представителей (называя членов верхней палаты сенаторами).

*Полномочия* Палаты представителей условно можно подразделить на две группы: характеризующие ее участие в осуществлении компетенции Конгресса в целом, а также собственные полномочия. Участие Палаты представителей в осуществлении полномочий Конгресса выражается в том, что большая часть законопроектов на практике вносится именно в нее, а проекты финансовых законов должны вноситься только в нее (разд. 7 ст. I Конституции). Наравне с Сенатом участвует Палата и в преодолении президентского вето на законопроекты.

Кроме того, в соответствии с Конституцией Палата представителей имеет собственную компетенцию. Так, ей принадлежит право избрания Президента в рамках экстраординарной процедуры, исключительное право возбуждения преследования и формулирования статей обвинения в порядке импичмента (разд. 2 ст. I), которым палата воспользовалась за всю историю своего существования 65 раз.

Наконец, Конституция наделяет Палату представителей полномочиями внутриорганизационного характера. Это избрание спикера и других должностных лиц Палаты (разд. 2 ст. I), решение вопросов, касающихся выборов, их результатов и соответствия ее членов квалификациям (разд. 5 ст. I).

Палата представителей состоит из 435 депутатов. Такое число как максимально допустимое установлено Актом о перераспределении мест в Конгрессе 1929 г., действующим с поправками 1941 г. Акт запретил увеличивать число мест в Палате. Перераспределение мест в Палате между штатами пропорционально численности их населения осуществляется по-прежнему раз в 10 лет, но в рамках установленной цифры. Перераспределение оформляется резолюцией Палаты в соответствии с планом перераспределения, который Президент обязан разработать и представить в Палату после каждой общенациональной переписи населения в соответствии с ее данными. В настоящее время наибольшее представительство имеет штат Калифорния (52 мандата), а наименьшее — Аляска, Вермонт, Вайоминг, Делавэр, Южная и Северная Дакота (по одному). Помимо 435 конгрессменов, обладающих правом решающего голоса, в работе Палаты участвуют без такового по одному представителю от федерального округа Колумбия и зависимых территорий.

*Срок полномочий* Палаты, составляющий всего два года, один из самых коротких в мире. Однако кардинальные изменения персонального состава Палаты происходят редко: зачастую одни и те же лица избираются в Палату многократно. Не более 15% ее членов завершают парламентскую карьеру первым же сроком избрания, но примерно столько же пребывают в стенах Палаты более 20 лет\*. Предложения об ограничении срока пребывания парламентариев в палатах рассматривались Конгрессом неоднократно, но ни разу не были одобрены ни в одной палате.

---

\* См.: Разделенная демократия. Сотрудничество и конфликт между Президентом и Конгрессом. М., 1994. С. 44—45.

Палата не может быть распущена досрочно. Процедура заполнения отдельных вакансий в Палате регламентируется законодательством штатов. Обычно в случае досрочного выбытия конгрессмена клерк графства, в котором он проживал в момент избрания, уведомляет об этом губернатора своего штата. Последний назначает выборы по соответствующему конгрессиональному избирательному округу.

Деятельностью Палаты руководит *спикер*, который избирается Палатой на срок ее полномочий в начале первой после парламентских выборов сессии Конгресса. Фактически кандидатура спикера определяется партией большинства: спикером становится один из ее наиболее влиятельных членов. Причем в отличие от своего коллеги в Великобритании спикер является открыто партийной фигурой, продолжая состоять членом соответствующей партии. Согласно обычаю, эта должность поручается опытному политику, неоднократно избиравшемуся членом Палаты и досконально изучившему правила процедуры. Лицо, избранное спикером, обычно остается в этой должности, пока соответствующей партии принадлежит большинство в Палате (и, естественно, пока сам он избирается в ее состав), переизбираясь по нескольку раз. С начала XX в. средний срок пребывания спикеров в Капитолии составляет 24 года. Спикер считается третьим лицом в государстве — он вступает в должность Президента, если ни Президент, ни Вице-президент не могут исполнять обязанности главы государства.

Функции спикера достаточно обширны. Согласно правилам Палаты, он представляет ее перед Президентом, другими институтами власти, осуществляет организационное руководство ходом ее работы, обеспечивая соблюдение установленных процедур. Ему принадлежит право назначения конгрессменов в специальные, следственные (применительно к США у нас их именуют расследовательскими) и согласительные комитеты. Он решает процедурные споры и обеспечивает порядок в месте заседаний Палаты, удостоверяет акты, принимаемые Палатой, а также повестки о вызове в комитеты Палаты. Спикер является также хранителем печати Палаты. Одна из важных его привилегий заключается в так называемом "праве признания", то есть в праве предоставлять (или не предоставлять) слово на заседании Палаты. Под руководством спикера работают другие должностные лица Палаты — *клерк* Палаты представителей, выполняющий секретарские функции, его помощники (*клерки*), *пристав*, отвечающий за безопасность в Палате, *капеллан*, *привратник*, *почтмейстер*, *эксперт по парламентской практике*, именуемый парламентарием (советник спикера по процедурным и организационным вопросам работы Палаты). Указанные должностные лица в отличие от спикера не являются членами Палаты. Они назначаются Палатой в начале первой после парламентских выборов сессии.

Палата имеет постоянные и временные *комитеты*. К последним относятся специальные и следственные. Главную роль в работе Палаты играют постоянные комитеты. Их статус рег-

ламентируется правилами Палаты представителей, которые устанавливают перечень комитетов, их численный состав, порядок формирования и полномочия.

Постоянные комитеты создаются по основным направлениям законодательной деятельности, имея специализированный характер. Их основная функция, как и в других странах, состоит в предварительной проработке законопроектов, представлении Палате заключений по ним, включая предложения о поправках, а также анализ практики применения действующего законодательства по вопросам ведения комитета.

К числу полномочий комитетов правила Палаты относят права по организации слушаний, самостоятельному определению места и времени своих заседаний (в том числе в период между сессиями и заседаниями Палаты), проведению расследований, вызову свидетелей, истребованию документов и материалов по вопросам своей компетенции, приведению к присяге и заслушиванию показаний.

Формально персональный состав каждого постоянного комитета определяется путем принятия Палатой соответствующей резолюции в начале работы первой сессии нового созыва. Однако фактически решающая роль в этом процессе принадлежит партийным фракциям. Прежде всего конкретное соотношение представительства партий в каждом комитете определяется по соглашению между лидерами фракций. Один конгрессмен не может быть членом более чем двух постоянных комитетов. Каждый комитет возглавляется председателем, который созывает и ведет его заседания, определяет повестку дня, осуществляет контроль за распределением средств, выделяемых комитету, представляет Палате доклад по результатам обсуждения в комитете проектов, руководит вспомогательным аппаратом комитета.

В Палате представителей действуют 22 постоянных комитета (по сельскому хозяйству, по ассигнованиям, по делам военнослужащих, по банковскому делу, по финансам и проблемам городов, бюджетный и др.).

Традиционно постоянные комитеты играют огромную роль в процессе законотворчества. Именно их позиция во многом определяет судьбу внесенных в Палату проектов. На пленарных заседаниях Палаты приблизительно в 90% случаев законопроекты, одобренные профильным комитетом, принимаются Палатой практически без изменений.

Порядок деятельности постоянных комитетов Палаты представителей регулируется не только правилами Палаты, но и правилами самих комитетов (они не должны противоречить правилам Палаты).

В рамках постоянных комитетов образуются подкомитеты, имеющие более узкую специализацию. В последние годы активность подкомитетов в значительной степени усилилась по причине усложнения законотворческой деятельности. Полномочия подкомитетов в основном те же, что имеют комитеты, за исключением права обращаться непосредственно к Палате. Это прерогатива комитетов, которым подкомитеты докладывают о своей работе.

Следственные и специальные комитеты Палаты представителей создаются ею на определенный срок для расследования или изучения какого-либо вопроса. Численный состав, сроки функционирования, полномочия каждого специального и следственного комитета определяются резолюцией о его образовании, исходя из объема и характера его задач. Полномочия временных комитетов аналогичны тем, которые осуществляют постоянные. Доклады комитетов заслушиваются Палатой, после чего они, как правило, распускаются.

Наконец, комитет всей Палаты — это весь ее состав, созываемый для обсуждения финансовых биллей и наиболее значительных законопроектов. При этом кворум, в отличие от сессионной формы работы, составляет 100 депутатов. Председательствует на заседании комитета всей Палаты не спикер, а назначенный им конгрессмен.

Палата представителей (наряду с Сенатом) участвует и в создании объединенных комитетов Конгресса — специализированных постоянных и временных органов, создаваемых палатами на паритетных началах на основе соответствующего закона или совпадающей резолюции палат. В настоящее время наиболее важными являются постоянные объединенные комитеты по экономике и по атомной энергии. Некоторые такие комитеты, например, по иммиграции и натурализации, а также по управлению индейскими племенами, наоборот, бездействуют. Состав комитетов немногочислен (6—10 человек). Функции председателя комитета поочередно переходят то к сенатору, то к члену Палаты представителей.

Особой разновидностью комитетов, образуемых палатами на паритетных началах, являются согласительные комитеты. Они имеют временный характер, поскольку создаются в каждом конкретном

случае для согласования между палатами текста проекта закона или резолюции, принимаемой обеими палатами. Согласительный комитет не вправе рассматривать вопросы, не представленные на согласование палатами, а также исключать из законопроекта вопросы, согласованные, ими. Доклад согласительного комитета подлежит внеочередному рассмотрению в палатах.

Немаловажным структурным элементом Палаты представителей являются и партийные *фракции*. Их традиционно две: демократическая и республиканская\*. В результате выборов 1994 г. впервые с 1954 г. большинство в обеих Палатах стали составлять республиканцы. Такой же результат дали выборы 1996 и 1998 гг. Выборы 2000 г. позволили республиканцам сохранить большинство в Палате представителей. Фракция Республиканской партии насчитывает 221 парламентария, Демократической партии — 212, независимыми являются 2 депутата.

---

\* В Палате представителей 105 созыва лишь один депутат — социалист Б. Сандерс — оказался независимым.

Статус фракций урегулирован правовыми нормами крайне фрагментарно: комплексной регламентации нет ни в законе, ни в правилах Палаты.

Организационную структуру каждой фракции в Палате представителей образуют лидер (соответственно имеются лидеры большинства и меньшинства), "кнуты", партийные комитеты и общее собрание (конференция) фракции. Последние являются высшими органами фракций. Их основные функции — формирование стратегии фракции в Палате, избрание лидеров и партийных комитетов, одобрение кандидатур в состав постоянных комитетов Палаты.

Лидеры фракций большинства и меньшинства избираются тайным голосованием на общем собрании фракции. Лидер большинства — это второе после спикера по реальной влиятельности и авторитетности лицо не только в своей фракции, но и в Палате в целом, хотя формально он не является должностным лицом Палаты. Роль лидеров фракции хотя и не определена юридически, но на деле довольно весома. Они несут ответственность за выработку партийной стратегии и тактики в Палате, обеспечивают единство фракции в законотворческой деятельности, ее связь с общественностью и прессой, от их позиции во многом зависят назначения в комитеты Палаты, поддержка инициатив члена Палаты и содействие ему на следующих выборах со стороны партии. Согласно обычаю, именно лидеру в дебатах первому предоставляется слово от соответствующей фракции. В сравнении с рядовыми конгрессменами лидеры получают более высокое жалованье, дополнительные служебные помещения и больший штат аппарата.

Важную роль в обеспечении партийной дисциплины каждой фракции играют "кнуты" ("whips") — партийные функционеры, также избираемые на собрании фракции. "Кнуты" имеют таким же образом избираемых помощников. Главная задача "кнутов" — обеспечить партийную дисциплину, прежде всего посещаемость заседаний Палаты и комитетов, а также единство позиции депутатов своей фракции по всем обсуждаемым в Палате вопросам.

Еще одним структурным элементом фракций в Палате представителей являются партийные комитеты, формируемые общим собранием фракции. Демократическая партия имеет в нижней Палате три комитета, а республиканская — пять.

В число комитетов фракции демократов входят рулевой и политический комитет, комитет по проведению избирательных кампаний, комитет по кадрам. Рулевой и политический комитет возглавляется лидером. В его задачи входят формирование позиции фракции по вопросам законодательной деятельности, определение персонального состава постоянных комитетов от данной фракции, консультирование лидера. Комитет по проведению избирательных кампаний организует поддержку на выборах тем членам фракции, которые баллотируются в Палату на следующий срок. Комитет по кадрам осуществляет контроль за подбором кандидатов в аппарат Палаты.

Партийными комитетами фракции республиканцев являются: политический комитет, занимающийся разработкой позиции партии по тому или иному вопросу; исследовательский комитет, координирующий проведение научной и справочно-информационной работы; комитет комитетов, основной задачей которого является определение персонального состава постоянных комитетов от фракции; комитет по проведению избирательных кампаний и комитет по кадрам.

Механизмы воздействия органов фракции на ее членов имеют чисто политический характер (отказ в поддержке на предстоящих выборах, в выдвижении в престижный постоянный комитет Палаты и т. п.). При этом фракции Палаты действуют достаточно обособленно как по отношению к фракции своей же партии в Сенате, так и к партийным внепарламентским структурам. Но и внутренне фракции далеки от

единства. Они распадаются как по региональному принципу, так и по различной политической ориентации своих членов. При голосовании парламентарии не связаны позицией своей фракции.

С е н а т — это верхняя палата американского парламента. Ее предназначение в государственном механизме США, заложенное "отцами-основателями", имеет несколько аспектов. Во-первых, это равное представительство всех субъектов федерации — по два сенатора от каждого штата. Конечно, это имеет значение прежде всего для защиты интересов малых штатов, представительство которых в нижней палате незначительно. Во-вторых, немаловажное значение Сената состоит в том, что более зрелый возраст, а также длительный срок полномочий и обновляемость Сената по третям дают палате возможность служить своего рода тормозом по отношению к решениям более демократично формируемой, а потому и настроенной зачастую более популистски Палаты представителей; выступать квалифицированным экспертом при рассмотрении каждого законопроекта. Как уже говорилось, именно функциональным предназначением палаты определяется порядок ее формирования: умеренно демократичный с акцентом на региональном представительстве.

В осуществлении полномочий Конгресса Сенат принимает участие как полностью равноправная с Палатой представителей палата, за исключением принятия финансовых законов, которые, как уже было сказано, могут исходить только от нижней палаты.

Кроме того, Сенат наделен Конституцией и *собственными полномочиями*: с его совета и согласия Президент назначает послов и иных полномочных представителей и консулов, судей Верховного суда, а также всех других должностных лиц Соединенных Штатов, должности которых установлены законом, если Конституцией прямо не предусмотрено иное (разд. 2 ст. II). Совет и согласие Сената необходимы и для вступления в силу международных договоров, заключаемых Президентом (разд. 2 ст. II Конституции). Сенат также осуществляет выборы Вице-президента страны в экстраординарном порядке (поправка XII). Наконец, ему принадлежит исключительное право осуществления суда в порядке импичмента (разд. 3 ст. I).

Процедура дачи Сенатом "совета и согласия" на назначение Президентом страны обозначенных в Конституции должностных лиц представляет собой по существу их утверждение Сенатом. Поступившие от Президента предложения направляются в постоянные комитеты (если иное не будет установлено самим Сенатом), профиль деятельности которых соответствует деятельности назначаемых должностных лиц. Комитет должен обсудить кандидатуру и представить палате свои рекомендации в виде доклада. Доклад рассматривается Сенатом не ранее чем на следующий день после его представления. Утверждение производится путем голосования по каждой кандидатуре отдельно, если сам Сенат не примет иного решения. На практике списками голосуются назначения на менее значительные должности.

Дача же Сенатом согласия на замещение ключевых постов в системе исполнительной и судебной власти отнюдь не является чисто формальной процедурой. Политической истории США, в том числе современной, известны случаи отклонения Сенатом кандидатур, предложенных Президентом. Так, за все время своего существования Сенат отверг около 20% кандидатов в члены Верховного суда США.

Заседая в качестве суда в порядке импичмента, сенаторы приносят присягу или делают торжественное заявление. Если подсудимым является Президент США, на заседании Сената председательствует главный судья Верховного суда. Голосование является тайным. Лицо считается осужденным, если за это проголосовало  $\frac{2}{3}$  присутствующих сенаторов. За время своего существования Сенат 12 раз рассматривал дела в порядке импичмента. Виновными были признаны четыре федеральных судьи — последний случай осуждения произошел в 1936 г. Признание виновным в порядке импичмента влечет смещение с должности с лишением права занимать какую-либо почетную, ответственную или оплачиваемую должность на службе США (разд. 3 ст. I Конституции).

Наконец, как и Палата представителей, Сенат наделен правом решать внутриорганизационные вопросы: выбирать своих должностных лиц, образовывать комитеты, применять меры взыскания к своим членам.

Такого понятия, как срок *полномочий* Сената, Конституция США не знает. Каждый сенатор избирается на 6 лет (лишь впервые избранные в 1789 г. сенаторы были разделены на три группы с различными сроками полномочий — 2 года, 4 года и 6 лет). Состав же Сената в целом обновляется постепенно: через каждые два года на  $\frac{1}{3}$ . В случае образования отдельных вакансий в промежутках между этими сроками они заполняются путем назначения сенатора губернатором соответствующего штата (нередко губернатор назначает себя).

*Председателем* Сената по должности является Вице-президент. На случай его отсутствия или исполнения им обязанностей Президента США Конституция предусматривает должность председателя Сената *pro tempore* (т. е. временного) для замещения Вице-президента. Его избрание осуществляется Сенатом на срок, определяемый самой палатой, из числа ее наиболее влиятельных "долгожителей", принадлежащих к партии большинства. На практике Вице-президент редко пользуется правами председателя Сената, в частности по ведению его заседаний. Он председательствует только в случаях принятия законопроектов особой важности. Правда, активность Вице-президента значительно возрастает в период подготовки и проведения президентских выборов, если он стремится занять пост главы государства. В обычных же условиях председательские функции в Сенате чаще всего осуществляет председатель *pro tempore*.

Конституция разрешает Вице-президенту участвовать в голосовании лишь в том случае, если голоса сенаторов разделяются поровну (разд. 3 ст. 1). На председателя *pro tempore* данная норма не распространяется.

Как и спикер Палаты представителей, председатель Сената обеспечивает организационное руководство палатой, соблюдение порядка и процедурных правил ее деятельности, назначает сенаторов членами временных парламентских комитетов. Однако в отличие от спикера председатель Сената не обладает "правом признания": слово сенаторам он должен предоставить в порядке очередности их обращения к нему. Вообще его роль значительно скромнее, чем у спикера Палаты представителей. Самой влиятельной фигурой в Сенате является лидер фракции большинства.

Другие *должностные лица палаты* не являются сенаторами. Это секретарь Сената (должность, аналогичная клерку Палаты представителей), его помощники, главный клерк по вопросам законодательства, эксперт парламентской практики, исполнительный секретарь, секретарь по протоколу и журналу палаты, пристав, капеллан, почтмейстер, привратник.

Система *комитетов* Сената аналогична той, которая действует в Палате представителей. Персональный состав постоянных комитетов формируется палатой путем принятия на одном из первых ее заседаний каждого нового созыва Конгресса (т. е. после каждого очередных выборов Палаты представителей и 1/3 Сената) резолюции о назначении председателя и других членов каждого комитета. Общим правилом является открытое голосование в отношении всего списка кандидатур будущих членов конкретного комитета. Однако в соответствии с постоянными правилами Сената по требованию хотя бы одного сенатора голосование по кандидатуре председателя комитета проводится персонально. Но это лишь заключительная стадия процедуры формирования комитетов Сената. Все предварительные этапы осуществляются при решающем участии партийных фракций подобно тому, как это происходит в Палате представителей.

Перечень и компетенция постоянных комитетов Сената, а также их численный состав установлены постоянными правилами Сената. Их действующая редакция 1979 г. предусматривает 16 постоянных комитетов, которые в своем большинстве по полномочиям и даже названию дублируют комитеты Палаты представителей. Численный состав постоянных комитетов колеблется от 11 (комитет по делам ветеранов) до 29 (комитет по ассигнованиям) членов. Допускается одновременное членство сенатора в одном из четырех комитетов, к которым относятся комитеты по бюджету, по вопросам правил палаты, по делам ветеранов, по малому бизнесу, а также еще в двух из остальных 12. Таким образом, в общей сложности сенатор может быть членом не более чем трех постоянных комитетов.

Организация и порядок деятельности сенатских постоянных комитетов сходны с теми, которые действуют в Палате представителей.

Так же, как и она, Сенат формирует специальные и следственные комитеты. Сенаторы участвуют в работе совместных временных комитетов обеих палат.

В качестве комитета всей палаты Сенат заседает только при ратификации международных договоров. Палата преобразуется в него на стадии второго чтения для обсуждения договора и поправок к нему, предложенных постоянным комитетом по внешним сношениям и отдельными сенаторами. Рассмотрение договора комитетом всей палаты завершается составлением доклада палате.

Организация партийных *фракций* в Сенате также во многом совпадает с той, которая существует в нижней палате, включая те же элементы: общие собрания, лидеров (соответственно большинства и меньшинства), "кнутов", партийные комитеты. В целом они выполняют те же функции, что и в нижней палате. Однако в статусе лидера большинства и организации комитетов имеются некоторые различия. Так, лидер большинства — это первое лицо в иерархии не только самой партийной фракции, но и

палаты в целом. По обычаю с ним должен советоваться при решении наиболее важных вопросов председатель Сената *pro tempore*.

В Сенате, как и в нижней палате Конгресса, имеются две фракции. В результате выборов 2000 г. их численность оказалась одинаковой: по 50 сенаторов в каждой, однако в результате выхода впоследствии одного сенатора из республиканской фракции демократическая стала фракцией большинства. Обе фракции имеют по три комитета: политический; рулевой — у демократов и комитет комитетов — у республиканцев; а также комитет по проведению избирательной кампании.

**Статус члена Конгресса.** Правовое положение членов обеих палат Конгресса США в общих, наиболее существенных чертах сходно. Они получают мандаты (правда, на разный срок) в результате прямых выборов. Полномочия их начинаются только после принесения присяги.

В качестве основополагающей идеи, определяющей набор и содержание параметров статуса парламентариев в США, очевидно, можно считать (как и во многих других странах) принцип их *независимости*, которая им необходима для эффективной работы в качестве законодателей. Поэтому мандат и конгрессменов, и сенаторов — свободный, по крайней мере от воли избирателей. На обеспечение материальной независимости парламентариев направлен частично индемнитет, а также некоторые социальные льготы. Наконец, независимость во взаимоотношениях с органами государственной власти, коммерческими структурами, иными корпорациями усиливается благодаря правилу о несовместимости их статуса с определенными видами деятельности. Парламентский же иммунитет в США имеет крайне ограниченное содержание.

Впрочем, и значение свободы мандата для обеспечения независимости парламентариев не следует преувеличивать. Их юридическая неотвеченность за свою деятельность перед кем бы то ни было (исключая случаи противоправного поведения) сочетается с наличием морально-политической ответственности и перед избирателями своего округа, и перед партийной фракцией, и перед органами государственной власти штатов, организующими выборы.

Как будет показано, независимость парламентария не является абсолютной. Она обеспечивается постольку, поскольку способствует его эффективной деятельности.

На это же направлен и комплекс *прав* парламентариев. Предмет этих прав составляют посещение заседаний палат; участие в дебатах и голосованиях; законодательная инициатива; право избирать и быть избранным на должности в палате, а также в состав комитетов. Некоторые из этих прав выступают одновременно как *обязанности*. Это обязанность присутствовать на заседаниях палаты, причем в случае отсутствия кворума явка может быть обеспечена принудительно. Не вправе парламентарии и уклоняться от участия в голосовании, если только сама палата не даст на это согласия. Наконец, они обязаны соблюдать корректность в своих выступлениях, не допуская оскорбительных высказываний в адрес коллег и штатов; не прерывать другие выступления шумом и криком.

В случае нарушения обязанностей и запретов может наступить ответственность членов Конгресса: согласно разд. 5 ст. I Конституции, "каждая палата... может наказывать своих членов за поведение, нарушающее порядок". В арсенале мер ответственности имеются лишение слова; лишение статуса "старшинства" ("система старшинства" означает порядок, при котором привилегированное положение, прежде всего право на первоочередное выступление, принадлежит парламентариям, занимающим ключевые посты в палате, а также длительное время пребывающим в ней); исключение из состава комитета; наконец, исключение из состава палаты. Все перечисленные меры взысканий применяются по решению палаты ее абсолютным большинством, а последняя как наиболее суровая — по решению не менее чем 2/3 избранных и принявших присягу членов палаты.

Помимо лишения мандата, основаниями его *досрочного прекращения* являются смерть, добровольная отставка парламентария либо прекращение соответствия требованиям, которые предъявляет законодательство к субъектам активного и пассивного избирательного права.

Раздел 6 ст. I Конституции США гарантирует членам обеих палат Конгресса некоторые *парламентские привилегии*, объединяемые понятиями парламентского иммунитета и индемнитета. Иммунитет состоит в том, что они не могут быть подвергнуты аресту во время их присутствия на сессии соответствующей палаты, а также следования в палату и возвращения из нее за исключением случаев измены, тяжкого преступления (фелонии) и нарушения общественного порядка. Приведенная конституционная формулировка, во-первых, ограничивается лишь случаями нахождения в палате либо следования в нее или из нее. Во-вторых, исключения из иммунитета в принципе охватывают все случаи противоправного поведения. Поэтому и можно утверждать, что иммунитет американских парламентариев — более узкий, чем у их коллег во многих других странах.

Их личный индемнитет также носит ограниченный характер: Конституция в том же разд. 6 ст. I устанавливает не полную юридическую неответственность парламентариев за выступления или участие в дебатах, а лишь невозможность подвергнуть их допросу кем бы то ни было, кроме самой палаты.

Зато материальный аспект индемнитета имеет полноценное содержание: сенаторы и представители получают за свою службу вознаграждение, установленное законом и выплачиваемое казначейством США. С 1990 г. и сенаторы, и члены Палаты представителей получают жалование в размере 120 тыс. долл. в год\*.

---

\* См.: Лафитский В. И. Основы конституционного строя США. М., 1998.

Следует отметить, что в 1992 г., спустя более чем 200 лет после ее принятия Конгрессом, вступила в силу XXVII поправка к Конституции, которая запрещает вступление в силу закона, изменяющего размер вознаграждения членам палат, до следующих выборов в Палату представителей.

Помимо жалования парламентарии получают различные компенсационные выплаты, имеют разнообразные материальные и социальные льготы. В течение одной сессии каждому из них оплачиваются дорожные расходы на 15 поездок в свои избирательные округа. Парламентариям оплачиваются расходы на меблировку и техническое оборудование их офисов, которые имеются у них как в Вашингтоне, так и в своем избирательном округе. Они обладают и некоторыми материальными льготами в сфере информации. Большое значение имеет, например, так называемая почтовая привилегия парламентариев — бесплатная рассылка по почте материалов, в которых парламентарии информируют избирателей о своей деятельности в Конгрессе. Парламентарии имеют право и на бесплатное использование телеграфной и телефонной связи. Им бесплатно предоставляются Свод законов США, разнообразные справочные издания.

Достаточно весомы и льготы социального характера: право на государственное страхование жизни на сумму 45 тыс. долл., страхование здоровья на льготных условиях (40% страховых взносов оплачиваются из средств федерального бюджета), право на бесплатное получение первой медицинской помощи.

Каждый парламентарий имеет собственный аппарат сотрудников: конгрессмен — до 18, сенатор — от 20 до 30 (в зависимости от величины округа и штата).

Конституция устанавливает *несовместимость мандата* применительно к какой бы то ни было должности на федеральной гражданской службе, которая была создана или доход от которой увеличился в период мандата; также и лица, занимающие должность на федеральной службе, не могут быть членами ни одной из палат (разд. 6 ст. I). Правила палат распространяют эту норму на работу в государственных или подконтрольных государству корпорациях, финансовых учреждениях, предприятиях, организациях. Кроме того, нормы о несовместимости, сформулированные правилами палат, запрещают парламентариям всякую оплачиваемую деятельность во время работы палат, а также если она мешает добросовестному исполнению возложенных на них обязанностей; парламентарии также не вправе разрешать использовать свое имя любой фирме, компании, ассоциации и корпорации.

Как видно, положения о несовместимости мандата члена Конгресса сформулированы не столь строго, как в некоторых других странах, где парламентариям запрещено заниматься всякой оплачиваемой деятельностью.

Однако, допуская коммерческую активность парламентариев, правила палат содержат ее определенные финансовые ограничения: "посторонние доходы" членов Конгресса не должны превышать 15% от размера их парламентского жалования. Впрочем, в понятие "посторонние доходы" не входят такие, как вознаграждение, полученное членом Конгресса в виде компенсации за действительно оказанные им лично услуги; авторские гонорары (их допустимая сумма также зафиксирована в правилах); доходы, полученные от продажи творческих произведений; денежные поступления от продажи акций, если цена их соответствует обоснованным и справедливым рыночным ценам; доходы от семейных предприятий и дивиденды по акциям.

Специальные положения правил палат посвящены подаркам. Запрещается принимать подарки на сумму более 100 долл. в год от какого-либо лица или корпорации, заинтересованных в законодательных актах, принимаемых Конгрессом, а также от иностранных публичных лиц. Данная норма не распространяется на подарки от родственников, подарки, стоимостью не более 35 долл., подарки, выражающие гостеприимство, и подарки иностранного частного лица.

Важной гарантией против злоупотреблений и коррупции парламентариев является их обязанность ежегодно предоставлять клерку (секретарю) палаты подробные финансовые декларации, в которых



указываются все источники полученных ими доходов. Содержание и порядок подачи декларации обстоятельно регламентированы Актом об этике в органах власти 1978 г. Декларация представляется до 15 мая года, следующего за тем, в течение которого получены декларируемые доходы. Клерк (секретарь) направляет копии деклараций в комитет по этике соответствующей палаты. Комитет проверяет своевременность, полноту и соблюдение формы и порядка представленной декларации. По каждой из них комитет принимает решение. Если принимается решение о несоответствии декларации требованиям, предъявляемым законом, парламентарий извещается об этом и обязан принять все необходимые меры по устранению несоответствия. Если этого не произошло, комиссия может сообщить об этом генеральному атторнею. Последний вправе подать иск в федеральный окружной суд, который может взыскать с виновного лица штраф до 5 тыс. долл.

Однако все эти строгости вполне уживаются с таким явлением, как *лоббизм*, понятие которого и законодательное регулирование в США мы рассмотрели в п. 2 § 3 гл. VIII Общей части учебника.

США — родина лоббизма. Точное время возникновения данного института неизвестно. Однако широкий размах он впервые приобрел во время правления 18-го американского Президента Улисса Гранта (1869—1877 гг.). В вестибюле одной из гостиниц (напомним, что английское слово *lobby* как раз и означает "вестибюль", "коридор", "кулуары") министры и парламентарии в неформальной обстановке встречались с различными людьми, выслушивали их просьбы и обещали разобраться в них, а при их обоснованности — выполнить. С тех пор лоббизм прочно укоренился в политической практике США, постепенно породив особую профессию. Появились целые лоббистские организации, отстаивающие за вознаграждение любые, иногда противоположные интересы различных группировок, даже иностранных. Масштабность данного явления привела к принятию в 1946 г. специального Акта о регулировании лоббизма, содержание которого изложено в Общей части учебника и который предусматривал обязательную (под страхом уголовной ответственности) регистрацию и систематическую подконтрольность лоббистов. С 1995 г. действует Акт о раскрытии лоббистской деятельности, который включил в ее понятие оказание воздействия не только на парламентариев, но и на любых лиц, принимающих решения или реально влияющих на их принятие (так называемых охваченных должностных лиц). Таким образом, ныне лоббизм в США — институт не только парламентского права.

Бурное развитие лоббизма привело к образованию в 1979 г. собой профессиональной ассоциации — Американской лиги лоббистов. Важнейшая задача лиги состоит в том, чтобы утвердить профессию лоббиста как самостоятельную и общепризнанную, поднять ее престиж в общественном мнении, способствовать повышению качества и профессионализма лоббистской деятельности\*.

---

\* См.: *Зяблюк Н. Г.* Лоббизм в США как политический институт // США: экономика, политика, идеология. 1995. № 1. С. 55; *Зяблюк Н. Г.* Соединение Штаты Америки: новый закон о лоббистской деятельности // Бизнес и политика. 1996. № 3.

**Общая процедура** Конгресса и его палат регламентируется Конституцией США, отдельными законодательными актами, важнейшими из которых являются Акты о реорганизации Конгресса 1946 и 1970 гг., обычаями, судебными прецедентами, а также постоянными правилами каждой из палат. Следует отметить, что постоянные правила Сената как непрерывно работающего органа формально действуют с самого момента его возникновения, то есть с 1789 г., в то время как постоянные правила Палаты представителей формально принимаются заново каждым ее созывом на одном из первых заседаний палаты после очередных парламентских выборов. Однако фактически такое утверждение кардинальных изменений, как правило, не несет.

Конгресс функционирует в *сессийном* порядке. Каждый год проводится одна очередная сессия. Она начинается в полдень 3 января, если сам Конгресс не установит иного (разд. 4 ст. I и разд. 2 поправки XX Конституции США). Однако в чрезвычайных случаях Президент может созывать палаты или одну из них и в иное время до наступления этого срока. Если же, наоборот, палаты принимают совпадающую резолюцию об отсрочке сессии и между ними по этому вопросу нет единства, Президент сам переносит ее на такое время, какое сочтет необходимым (разд. 3 ст. II Конституции).

После начала сессии ее дальнейший ход определяют сами палаты. При этом в соответствии с Конституцией ни одна из них не может без согласия другой отсрочить свои заседания более чем на три дня или назначить их не в том месте, в котором должны заседать обе палаты. Прерывается сессия принятием совпадающей резолюции палат о переносе заседаний на определенный срок либо на неопределенное время. Принятие последнего варианта решения фактически означает окончание сессии, то есть объявление *парламентских каникул*. Сессия длится большую часть года: в соответствии с Актом

о реорганизации Конгресса 1946 г. сессия продолжается до 31 июля, если палаты принятием совпадающей резолюции не постановят иначе. Обычно такие решения принимаются, и сессии продолжаются до начала осени.

В Палате представителей действует правило *дисконтинуитета*, означающее недопустимость переноса одного законопроекта или любого другого вопроса из одной сессии в другую. В Сенате упомянутое правило имеет гораздо более узкую сферу действия — относится только к международным договорам, а также к процедуре дачи согласия на производимые Президентом назначения.

Сессия состоит из отдельных *заседаний* палат. Совместные заседания проводятся лишь в некоторых случаях. Наиболее важные из них — определение результатов президентских выборов и заслушивание посланий Президента.

Заседания палат считаются правомочными только при наличии кворума, который в большинстве случаев составляет абсолютное большинство должным образом избранных и принесших присягу парламентариев. В меньшем составе палаты могут лишь принимать решение о переносе заседания с одного дня на другой и "применять к отсутствующим членам предусмотренные каждой палатой меры наказания с целью обеспечить посещение ими заседаний" (разд. 5 ст. I Конституции).

По общему правилу, заседания палат проводятся открыто. Однако постоянные правила палат не исключают и закрытых заседаний. Так, в Сенате решение об этом принимает председательствующий, если хотя бы один из сенаторов внесет соответствующее предложение и оно будет поддержано другим сенатором.

С целью обеспечения гласности в работе палат в залах их заседаний оборудованы специальные галереи — отдельно для публики и представителей прессы. Из залов по каналам кабельного телевидения Си-Спэн и Си-Спэн-2 осуществляется прямая трансляция общим объемом вещания приблизительно 2 тыс. часов в год. Вопросы процедуры на заседаниях палат регламентируются их постоянными правилами весьма обстоятельно, особенно в Палате представителей.

Заседания палат проводятся ежедневно, кроме субботы и воскресенья, если палатой не будет принято иное решение (об отсрочках заседаний уже шла речь). Каждый день заседания складывается из двух частей — утренней и вечерней. Утром его открывает молитва капеллана палаты. Вслед за этим председательствующий занимает свое место и объявляет регистрацию присутствующих членов палаты с использованием электронной системы. При наличии кворума председательствующий открывает заседание. Его начальной стадией является чтение и исправление неточностей в записях журнала палаты за прошедший законодательный день. По ее завершении палата приступает к следующей стадии заседания — "утренним вопросам", которые включают рассмотрение посланий Президента, докладов и сообщений глав департаментов, иной информации, поступившей в палату. Далее на утреннем заседании палата рассматривает те законопроекты, резолюции и иные материалы, которые остались "на столе председателя", т. е. не были рассмотрены в предыдущий день. Завершает "утренние вопросы" внесение членами палаты петиций, прошений, докладов постоянных комитетов, законопроектов и проектов резолюций палаты. Ровно в полдень заседание прерывается молитвой капеллана палаты.

Основной объем законотворческой работы палат приходится на вечернюю часть ежедневных заседаний палат. Повестка дня строится в соответствии с календарями основных законодательных мероприятий палат. По общему правилу, проекты законов, резолюций и иных документов подлежат рассмотрению палатой в той очередности, в которой они были внесены в календари. Этот общий подход корректируется нормами "порядка предпочтительности", представляющего собой систему обычаев, прецедентов и некоторых положений постоянных правил палат о том, какие проекты подлежат первоочередному рассмотрению в палате.

В отношении регламентации дебатов между постоянными правилами палат наблюдаются заметные различия. Слово для выступлений предоставляется председательствующим.

При этом в Сенате желающий выступить член палаты должен встать и обратиться к председательствующему за разрешением. Председатель предоставляет слово тому из сенаторов, который обратился к нему раньше. В целом постоянные правила Сената достаточно либерально регламентируют процедуру дебатов. Так, они не содержат прямых ограничений, касающихся времени одного выступления, а также отведенного на дебаты по законопроекту в целом; не требуют того, чтобы выступления касались только обсуждаемого вопроса (широко известен случай, когда один из сенаторов в 1944 г. в своем выступлении в продолжение двух дней читал Библию). Сенатор не может быть лишен слова, если им не нарушены постоянные правила Сената. Последние все же содержат некоторые ограничения. Каждый сенатор может выступить в течение одного календарного дня не более двух раз.

Дополнительно слово предоставляется только с разрешения палаты, принимаемого большинством голосов. Кроме того, ход дебатов может прервать резолюция Сената об их прекращении, процедура принятия которой достаточно сложна.

В Палате представителей правила дебатов регламентированы более строго. В выступлениях конгрессмены не могут отклоняться от обсуждаемого вопроса. Продолжительность выступлений не должна превышать одного часа по основному вопросу и пяти минут при обсуждении поправок. Время дебатов распределяется поровну между фракциями. Дебаты прерываются, если палатой принята соответствующая резолюция.

Принятие решений в палатах осуществляется путем *голосования*. Решения, как правило, принимаются абсолютным большинством голосов присутствующих и участвующих в голосовании членов палаты. Именно так принимаются законопроекты. В отдельных случаях, прямо предусмотренных Конституцией или постоянными правилами палат, необходимо квалифицированное большинство голосов: от числа "должным образом избранных и принесших присягу" членов каждой палаты, например при внесении поправок в Конституцию ( $2/3$ ), либо от числа присутствующих и участвующих в голосовании членов палаты — при преодолении президентского вето, принятии решения в рамках процедуры импичмента, одобрении Сенатом международных договоров ( $2/3$ ) или принятии резолюции о прекращении дебатов ( $3/5$ ). Наконец, по некоторым вопросам (приостановление положений постоянных правил палаты, внесение поправок к проекту после прекращения дебатов по нему) требуется единогласное решение.

В палатах Конгресса применяются пять способов голосования:

— голосом, когда его результаты определяются председательствующим по силе выкриков сторонников того или иного варианта решения вопроса (аккламация);

— вставанием, при котором сторонники того или иного решения поднимаются со своих мест, а противники продолжают сидеть (подсчет голосов осуществляется соответственно клерком Палаты представителей или секретарем Сената при помощи специально назначенных палатой счетчиков);

— разделением, когда члены палаты делятся на группы соответственно своей позиции по вопросу, вынесенному на голосование, и каждая группа проходит мимо счетчиков, подсчитывающих ее численность;

— поименной переключкой, проводимой секретарем (клерком) путем опроса депутатов в случаях, специально предусмотренных Конституцией или постоянными правилами палат (например, при преодолении президентского вето или по требованию  $1/5$  присутствующих членов палаты — разд. 5, 7 ст. I Конституции США), и предполагающей занесение всех голосов, поданных "за" и "против", в журнал палаты;

— наконец, тайной подачей голосов, которая проводится с использованием бюллетеней и применяется только в строго определенных случаях: для избрания Президента и Вице-президента в порядке экстраординарной процедуры, а также председателей постоянных комитетов палат, если этого требует хотя бы один член палаты, а также при выборах фракциями своих лидеров.

Перечисленные способы позволяют выделить три формы голосования в палатах Конгресса США: устную, с использованием электронной системы (применяемую только для проведения поименного голосования) и с использованием бюллетеней. Лишь в последнем случае голосование проводится тайно.

**З а к о н о д а т е л ь н ы й п р о ц е с с .** Свои полномочия Конгресс и его палаты осуществляют путем принятия законов, резолюций, некоторых других документов. Наиболее важными из них, принимаемыми с участием обеих палат, являются, естественно, законы.

*Право законодательной инициативы*, исходя из концепции жесткого разделения властей, формально предоставлено только членам палат Конгресса США. Однако на деле, согласно обычаю, законотворческая деятельность Конгресса во многом предопределяется содержанием ежегодных и иных посланий Президента США. Билли (законопроекты), кроме финансовых, могут вноситься в ту палату, членами которой являются инициаторы. На деле билли нередко вносятся одновременно и представителями, и сенаторами (отсюда двойные обозначения некоторых законов: Смита—Коннели, Тафта—Хартли — по фамилиям инициаторов в обеих палатах). Постоянные правила палат допускают внесение как разработанного проекта, так и законопредложения. Последнее вносится в форме петиции, предлагающей рассмотреть вопрос о целесообразности принятия закона. Если палата вынесет положительную резолюцию по петиции, разработка билля поручается постоянному комитету, профиль деятельности которого соответствует содержанию закона.

Процедура внесения билля довольно проста, особенно в Палате представителей, где текст проекта опускается в специальный ящик — "хоппер", стоящий на столе у клерка палаты. В Сенате внесение законопроектов осуществляется в рамках "утренних вопросов". Оно сопровождается краткой речью сенатора после предоставления ему слова председательствующим.

Вторая стадия законодательного процесса — *обсуждение билля* — наиболее объемна. В каждой палате билль проходит три чтения, проводимых, как правило, в три различных дня.

В ходе первого чтения клерк Палаты представителей или секретарь Сената зачитывают лишь название проекта, после чего обсуждается целесообразность его принятия в той концепции, которая предложена. Затем вопрос ставится на голосование. Если билль принят в первом чтении, он направляется в постоянный комитет, соответствующий профилю проекта.

Второе чтение в каждой палате начинается с оглашения текста законопроекта клерком (секретарем) палаты. После этого председатель или докладчик комитета излагает предложения о поправках, выработанные комитетом. Постоянные правила палат устанавливают, что доклад постоянного комитета по законопроекту не может рассматриваться палатой ранее чем через два календарных дня (не считая суббот, воскресений и праздничных дней) после того, как члены палаты получают его в отпечатанном виде. После оглашения доклада комитета происходит постатейное обсуждение законопроекта. В ходе дебатов депутаты высказываются по поправкам, предложенным комитетом, и выдвигают собственные предложения о поправках. Предлагаемые поправки не должны противоречить содержанию проекта в целом. Поправка включается в текст проекта в случае ее одобрения большинством голосов присутствующих членов палаты.

После завершения второго чтения законопроект вновь передается в постоянный комитет. Последний может дорабатывать его лишь в редакционном отношении. Только редакционные поправки допустимы и в ходе третьего чтения. Палата может вернуться ко второму чтению, то есть к внесению поправок по существу, только приняв об этом единогласное решение. Третье чтение завершается голосованием по вопросу о принятии билля.

Билль должен быть принят в идентичной редакции обеими палатами. Поэтому билль, одобренный одной палатой, направляется в другую. Если вторая палата одобряет его, то после подписания председателями палат (первым подписывает спикер) билль передается Президенту. Если законопроект отклоняется одной из палат, то его текст вместе с предложенными поправками возвращается в палату, первоначально принявшую его. Она может согласиться с поправками либо отклонить их. В последнем случае созывается согласительный комитет. Выработанный им текст билля ставится на голосование в палатах. Они не вправе его изменить. Если в предложенной согласительным комитетом редакции текст законопроекта не будет принят обеими палатами, то либо создается новый согласительный комитет (в случае принятия обеими палатами совпадающей резолюции об этом), либо билль считается отвергнутым.

Как видно, в законодательном процессе палаты американского Конгресса равноправны: закон может быть принят только с согласия обеих палат.

Получив принятый в идентичной редакции билль, Президент должен *подписать* его в течение 10 дней (не считая воскресных дней). С момента подписания Президентом акт приобретает юридическую силу, если в нем самом не указано иного срока. Но в течение этого срока Президент может отклонить закон, использовав право вето. В этом случае закон с возражениями Президента отправляется в ту палату, в которую он был внесен. По общему правилу, Президент может отвергнуть только весь закон целиком: Конституция выборочного вето не предусматривает.

Конституция США предусмотрела отлагательный характер вето Президента: оно может быть преодолено Конгрессом путем повторного принятия палатами билля, причем сначала той, в которую он был внесен. Билль должен быть принят поименным голосованием в прежней редакции, то есть без учета замечаний Президента,  $\frac{2}{3}$  голосов членов каждой палаты, присутствующих на данном заседании и участвующих в голосовании. В этом случае билль сразу после одобрения палатами становится законом, то есть вступает в силу без подписи Президента.

Такое же последствие (вступление закона в силу) наступает и в том случае, если в течение 10 дней, отведенных для подписания актов парламента, Президент не подпишет законопроект и не вернет его в Конгресс (разд. 7 ст. I Конституции). Данное правило не распространяется на те случаи, когда билль поступил к Президенту менее чем за 10 дней до окончания сессии. Дело в том, что в данной ситуации срок, отведенный Президенту для подписания билля, не успеет истечь к концу сессии, а постоянные правила Палаты представителей, как уже упоминалось, устанавливают правило дисконтинуитета в

отношении биллей. Поэтому в данном случае президентское вето приобретает по сути абсолютный характер. Такую разновидность президентского вето называют в США "карманным" (Президент как бы кладет билль в карман). Впрочем, он может впоследствии все же подписать билль и ввести его в действие.

В целом практика показывает, что президентское вето — это весьма мощное орудие воздействия главы исполнительной власти на законодательный процесс. До начала 90-х гг. президенты применяли вето 1421 раз. И только в 103 случаях Конгрессу удалось преодолеть его\*.

---

\* См.: Правительство, министерства и ведомства в зарубежных странах. М., 1994. С. 40.

Прохождение *финансовых (денежных) биллей* имеет некоторые особенности. Как уже упоминалось, они могут быть внесены только в Палату представителей, причем не как законопредложения, а лишь в форме разработанных биллей. В нижней палате финансовые билли обладают привилегией внеочередного рассмотрения.

Особый порядок имеет прохождение бюджета. Он регулируется Актом о сбалансированном бюджете и чрезвычайном контроле за дефицитом 1985 г. Закон предусматривает несколько этапов прохождения бюджета. К первому понедельнику после 3 января Президент направляет Конгрессу проект бюджета на следующий финансовый год. Одновременно проект должен быть передан в бюджетное управление Конгресса (вспомогательный орган парламента, в задачи которого входят разработка и представление палатам докладов, заключений и исследований по вопросам бюджетной политики), которое к 15 февраля должно представить доклад по нему бюджетным комитетам палат. Последние рассылают его в другие постоянные комитеты, которые до 25 февраля должны представить в бюджетные комитеты заключения и предложения по вопросам своего ведения.

К 1 апреля бюджетный комитет Сената готовит проект совпадающей резолюции по бюджету. К 15 апреля Конгресс должен принять ее. На основе резолюции по бюджету Конгресс принимает Акт об ассигнованиях, предусматривающий основные направления доходов и расходов федерального бюджета на следующий финансовый год. Палатой представителей он должен быть принят не позднее 30 июня.

Финансовый год начинается в США с 1 октября.

В последние годы в США резко обострилась проблема своевременного принятия актов об ассигнованиях. Сроки такого принятия все чаще нарушаются из-за разногласий между Президентом и Конгрессом. Своеобразным рекордом стало подписание Президентом Акта об ассигнованиях на 1997 финансовый год 26 апреля 1997 г., т. е. спустя почти семь месяцев после начала финансового года. Попыткой преодолеть трудности принятия бюджета, приобретшие систематический характер, стало принятие в апреле 1996 г. Акта о постоянном вето на акты об ассигнованиях, который вступил в силу 1 ноября 1997 г. и будет действовать до 31 декабря 2002 г. Акт внес существенные коррективы в процедуру принятия бюджета, дополнив ее особенностями еще одной весьма существенной деталью.

При получении акта об ассигнованиях, принятого Конгрессом, Президент в течение пяти дней может представить парламенту послание, в котором будут перечислены отвергаемые им статьи. Если в течение определенного срока Конгресс не примет соответствующие статьи в прежней редакции  $\frac{2}{3}$  голосов постатейным голосованием, акт вступает в силу в редакции Президента. Если примет, акт вновь направляется Президенту, который вправе наложить повторное вето на решение Конгресса. Оно опять-таки может быть преодолено, но уже  $\frac{1}{3}$  голосов плюс один голос присутствующих парламентариев каждой палаты. После окончания процедуры преодоления вето акт об ассигнованиях вступает в силу немедленно в редакции Конгресса, если вето преодолено, либо в редакции Президента — если нет.

По мнению многих американских юристов, произведенные изменения в бюджетном процессе нарушают конституционные нормы об отлагательном и тотальном характере президентского вето\*.

---

\* См. об этом: Травкина Н. М. Законодательный бюджетный процесс в США: крах или диалектическое развитие // США: экономика, политика, идеология. 1996. № 12. С. 34.

Все билли, принимаемые Конгрессом США, подразделяются на публичные и частные. *Публичные* законы представляют собой акты, устанавливающие общие правила поведения, принимаемые по главным вопросам внутренней и внешней политики. Именно они составляют основную массу статутов. *Частные*, же парламентские акты регулируют правовой статус отдельных лиц и корпораций. Эти два вида биллей вносятся в разные календари палат, причем частные рассматриваются в упрощенном порядке — при меньшем кворуме и без постатейного обсуждения.

В США существует два издания, осуществляющих *официальное опубликование* законов. Непосредственно после вступления в силу публичные законы опубликовываются в изданиях серии "Публичное право". В конце года все акты Конгресса сводятся воедино и публикуются в хронологическом порядке в очередном номере ежегодного издания "Полное собрание статутов Соединенных Штатов" ("United States Statutes at Large").

Кроме того, положения законов публикуются и в Своде законов США ("The United States Code"). Особенность его структуры заключается в том, что отдельные нормы законов (а не законы целиком) сводятся по предметам их регулирования, составляя 50 титулов (разделов) Свода. Каждый титул подразделяется на главы и параграфы. По каждому параграфу приводится перечень предшествующих актов. Свод переиздается один раз в шесть лет. В 2000 г. имело место очередное издание. Ежегодно публикуются дополнения к Своду, в которых также по титулам фиксируются изменения законодательства за год. Все изменения поглощаются очередным изданием Свода.

### 3. Президент США

Согласно ст. II американской Конституции исполнительная власть на федеральном уровне осуществляется Президентом США.

Президент избирается сроком на четыре года. В качестве гарантии предотвращения узурпации власти, угрозу которой может создать длительное пребывание одного лица в данной должности, Конституция США (поправка XXII) устанавливает запрет на избрание одного и того же лица Президентом более двух раз. Упомянутая поправка была принята Конгрессом в 1947 г. (вступила в силу в 1951 г.) после того, как Франклин Делано Рузвельт избирался Президентом США четыре раза подряд. Это был беспрецедентный случай. Ранее действовал рожденный первым Президентом Дж. Вашингтоном обычай избираться на эту должность не более двух раз. После того как обычай оказался нарушен, эта норма стала конституционной. Согласно той же XXII поправке, лицо, занимавшее должность Президента или исполнявшее его обязанности свыше двух лет, не может быть избрано на эту должность более одного раза. Таким образом, предельный срок пребывания одного лица в должности Президента США составляет 10 лет.

Избранный в середине декабря Президент вступает в должность 20 января года, следующего за годом выборов, — в день принесения присяги. Столь длительный промежуток времени — от выборов до *инаугурации* (торжественной процедуры вступления Президента в должность) — необходим главе государства, чтобы определить кандидатуры должностных лиц исполнительной власти.

**Компетенция.** Конституция США наделяет Президента обширными полномочиями, которые для удобства исследования можно классифицировать, подразделив их прежде всего на его полномочия главы государства и главы исполнительной власти Союза.

В качестве *главы государства* Президент США обладает комплексом правомочий в сферах обеспечения безопасности страны, внешних сношений, а также взаимодействия с законодательной и исполнительной властью.

В сфере обеспечения безопасности страны Президент осуществляет полномочия Главнокомандующего армией и флотом Соединенных Штатов, а также милицией отдельных штатов, когда она призывается на действительную службу США. К этой же сфере относятся чрезвычайные полномочия Президента: его права объявлять и прекращать чрезвычайное положение, а также осуществлять в период его действия специальные или экстраординарные меры вплоть до применения сил армии и национальной гвардии для восстановления правопорядка, подавления мятежей и обеспечения деятельности федеральных органов. Чрезвычайные полномочия Президента США прямо не предусмотрены Конституцией. Они предоставляются Президенту Актом о национальном чрезвычайном положении 1976 г. Прокламация об объявлении чрезвычайного положения незамедлительно передается Президентом в Конгресс США. Конгрессу не предоставлено права утверждать введение чрезвычайного положения: соответствующий акт Президента в этом не нуждается. Однако палаты Конгресса могут в любое время принять совместную резолюцию о прекращении действия чрезвычайного положения, в результате чего оно отменяется. Более того, для контроля за действиями Президента в условиях чрезвычайного положения палаты должны не реже чем через каждые шесть месяцев после его объявления рассматривать на своих заседаниях вопрос о принятии совместной резолюции о его прекращении. Чрезвычайное положение прекращается соответствующим актом Президента, а также автоматически по истечении одного года со дня его объявления, если за 90 дней до истечения этого срока Президент не примет акта о его продлении (данный акт тоже должен быть

представлен палатам Конгресса). Все акты Президента, изданные в период действия чрезвычайного положения, подлежат немедленному представлению в палаты Конгресса. Если ими предусматривается использование Вооруженных сил США, действуют правила Резолюции палат о военных полномочиях 1973 г.

В области внешней политики Президент заключает международные договоры, назначает послов, консулов и иных полномочных представителей страны в иностранных государствах и международных организациях, осуществляя эти полномочия "с совета и согласия Сената", а также принимает послов и других полномочных представителей иностранных государств. Конституция не определяет порядка отзыва представителей США за рубежом. На практике этот вопрос является прерогативой Президента. Ничего не говорится в Конституции и о возможности самостоятельного, т. е. без "совета и согласия" Сената, заключения Президентом международных соглашений. Однако такая практика имеет место. Не все международные документы, в которых участвуют США, считаются в данной стране договорами, а лишь те, которые напрямую связаны с полномочиями Конгресса. Соглашения же, относящиеся к компетенции исполнительной власти, именуются исполнительными соглашениями. В утверждении Сената нуждаются только международные договоры. Исполнительные же соглашения заключаются Президентом самостоятельно. К числу исполнительных соглашений принято относить, например, соглашения об установлении дипломатических отношений, о мире, по вопросам совместного военного производства, создания военных баз и т. д. Однако некоторые исполнительные соглашения нуждаются в одобрении Сената. Таковы соглашения, содержащие обязательства США, выполнение которых невозможно без участия Конгресса (например, если оно требует ассигнований), а также соглашения, одобрения которых Сенатом прямо требует закон.

Но даже если согласие Сената на заключение международного соглашения или договора необходимо, все же именно Президент играет в этом процессе решающую роль, поскольку он осуществляет в нем начальную и конечную стадии. Действительно, сначала договор подписывается Президентом или кем-либо по его уполномочию и лишь потом подлежит одобрению Сенатом. Но такое одобрение не означает окончательного решения по вопросу о вступлении договора в силу. Ратификационная грамота подписывается Президентом, который может этого и не сделать либо, подписав ее, отказаться от ее депонирования или обмена ратификационными грамотами, без чего договор в силу не вступит.

С целью создания противовесов законодательной и судебной ветвям власти Президент наделен некоторыми полномочиями, касающимися взаимодействия с ними. Так, в сфере судебной власти он имеет право отсрочки исполнения приговоров и право помилования за преступления, совершенные против США (за исключением случаев осуждения в порядке импичмента). Расширительно толкуя конституционное право помилования, Президенты закрепили за собой и право объявления амнистии. Кроме того, в соответствии с Конституцией (разд. 2 ст. II) Президент с совета и согласия Сената назначает судей Верховного суда США и иных федеральных судов.

В сфере взаимоотношений с Конгрессом Президент имеет право созыва одной или обеих его палат на внеочередные заседания. В случае разногласий между палатами о времени отсрочки заседаний Президент принимает окончательное решение. Он периодически направляет палатам разнообразные послания, важнейшими из которых являются ежегодные послания о состоянии Союза, представляющие собой по сути программу законодательных мероприятий Конгресса на предстоящий год. Кроме того, в начале каждой сессии Конгрессу представляются экономическое и бюджетное послания Президента. Наконец, Президент обладает уже упоминавшимся правом подписания законов и правом отлагательного вето.

Однако наибольшим объемом полномочий Президент США обладает как *глава исполнительной власти*. В этом качестве Президент руководит огромным исполнительным аппаратом, назначает с "совета и согласия Сената" всех должностных лиц США, должности которых предусмотрены Конституцией и законом (если в самой Конституции не определен иной порядок их замещения). В двух случаях Президент обладает правом самостоятельного, без "совета и согласия Сената", назначения должностных лиц: если такое право прямо предоставлено ему законом и если вакансия открывается в период между сессиями Конгресса — на срок до окончания ближайшей сессии.

Порядок увольнения должностных лиц США не прописан в Конституции. На практике оно производится Президентом единолично, если Конституция и законы прямо не предусматривают иного.

Как глава исполнительной власти Президент США определяет полномочия всех должностных лиц Соединенных Штатов и заботится о добросовестном исполнении законов. Это положение,

сформулированное в Конституции (разд. 3 ст. II) в столь общей форме, послужило основанием для возникновения концепции "подразумеваемых полномочий" Президента (в частности, чрезвычайных, о которых уже шла речь) и активного использования с целью их реализации института делегированного законодательства.

Таким образом, все полномочия Президента США можно условно подразделить на *конституционные* (т. е. прямо предусмотренные Конституцией США), *подразумеваемые* (не упоминаемые ею, но имеющиеся в виду) и *делегированные* Конгрессом.

Наконец, как глава исполнительной власти Президент, в соответствии с Конституцией (разд. 2 ст. II), может требовать от руководителя каждого исполнительного департамента (министерства) письменного мнения по любому вопросу его компетенции. Данная формулировка позволяет заключить, что *правительство как высший коллегиальный орган исполнительной власти общей компетенции в США отсутствует*. Главы департаментов могут лишь высказывать Президенту свое мнение по вопросам, отнесенным к их ведению, являясь как бы советниками Президента. Все решения по вопросам своей компетенции принимаются им единолично.

Решения Президента по вопросам его компетенции имеют форму *правовых актов*. Из буквального прочтения Конституции США следует, что Президент правом нормотворчества не обладает (за исключением сферы внутренней организации исполнительной власти). Это прерогатива законодательного органа — Конгресса. Однако на практике нормотворческая деятельность осуществляется Президентом весьма активно. По мнению некоторых американских авторов, именно Президент в настоящее время фактически является "главным законодателем"\*. Правотворчеством Президент занимается на основе делегирования ему соответствующих полномочий Конгрессом. Правомерность делегированного законодательства выводится американскими юристами из положения последнего абзаца разд. 8 ст. I Конституции США, согласно которому, как уже указывалось, Конгресс имеет право на издание любых законов в рамках компетенции федерации (концепция подразумеваемых полномочий). А раз это так, заявляют правоведа, Конгресс вправе принимать в числе других законы, делегирующие исполнительной власти полномочия на издание нормативных актов по вопросам ведения Конгресса. Правомерность делегирования признана не только доктриной, но и целым рядом судебных решений. Первым из них считается решение Верховного суда, принятое в 1913 г., в котором он определил, что делегирование конституционно, если в делегирующем законе указаны четкие границы предмета регулирования, осуществляемого на основании делегирования.

---

\* См., например: *Chamberlain L. H. President as Legislator // President and Congress. The Conflict of Powers. N. Y., 1955. P. 55.*

По мере усложнения нормотворческой деятельности сфера делегирования расширяется, а требования, предъявляемые Конгрессом к актам делегированного законодательства, становятся все менее определенными. Президент нередко осуществляет субделегирование полномочий, переданных ему Конгрессом, главам исполнительных департаментов, независимых ведомств и иным должностным лицам.

К разновидностям актов Президента США относятся, во-первых, исполнительные приказы, во-вторых, планы реорганизации, наконец, в-третьих, иные акты — правила, положения, прокламации, военные приказы и т. д. Наибольшую значимость имеют две первые разновидности.

Исполнительные приказы — это наиболее частые акты Президента. Они издаются на основе конституционных полномочий Президента либо в порядке делегированного законодательства и регулируют самые разнообразные вопросы социально-экономической и политической жизни. В настоящее время действует около 15 тыс. исполнительных приказов Президента США\*.

---

\* См.: Правительство, министерства и ведомства в зарубежных странах. С. 41.

Большую значимость имеет и вторая разновидность актов Президента — планы реорганизации. Это акты, принимаемые Президентом на основе законов о реорганизации, которые делегируют Президенту полномочия по регулированию вопросов организации и порядка деятельности структур исполнительной власти на основе закона, а нередко (при наличии специального указания об этом в законе о реорганизации) и право изменять положения законов по этим вопросам. Например, именно на основе плана реорганизации в 1953 г. был учрежден федеральный департамент здравоохранения, образования и социального благосостояния.



С 1977 г. сфера регулирования планами реорганизации была ограничена: Президент посредством таких планов теперь может реформировать лишь второстепенные структуры исполнительной власти. Крупные же организационные реформы исполнительной власти осуществляются актами Конгресса.

Планы реорганизации подлежат утверждению палатами Конгресса в течение 60 дней. Если план в течение этого срока не рассмотрен палатами, он вступает в силу в день, определяемый Президентом.

Акты Президента так же, как и федеральных органов исполнительной власти специальной компетенции, публикуются по мере их принятия в официальном периодическом издании "Федеральный регистр" ("Federal Register"), а также помещаются в периодически обновляемом многотомном "Своде федеральных постановлений" ("The Code of Federal Regulations"), где акты группируются по разделам.

Совокупность глав департаментов неофициально именуется в США *К а б и н е т о м*. Такой термин для обозначения совещаний глав департаментов использовал уже первый Президент США Дж. Вашингтон. Еще раз подчеркнем, что Кабинет по сути является консультативным органом при Президенте, никаких юридически значимых актов он не принимает. Президент не обязан следовать советам членов Кабинета.

В состав Кабинета ныне входят 14 глав департаментов (секретарей), в также три министра без портфеля, в том числе постоянный представитель США в ООН. Помимо Президента и членов Кабинета в его заседаниях обычно принимают участие Вице-президент, помощники Президента, помощники глав департаментов, главы важнейших ведомств, входящих в Исполнительное управление при Президенте, а также другие должностные лица по усмотрению Президента, который сам определяет круг участников каждого конкретного заседания Кабинета. Он же устанавливает сроки проведения таких заседаний. Обычно они проводятся один раз в месяц.

С учетом огромной значимости института Президента США в государственном механизме Конституция устанавливает определенные *г а р а н т и* и его деятельности, прежде всего политической, материальной и личной независимости, защищенности. Правовым средством обеспечения политической независимости Президента является *отсутствие его политической ответственности* перед кем бы то ни было, включая Конгресс. Конечно, реально политическая независимость не может быть полной, так как в своей деятельности Президент вынужден считаться с расстановкой сил и в обществе в целом, и в Конгрессе, и в своей партии. Юридически выраженная независимость может лишь смягчить реально существующий прессинг различных политических и социальных структур.

В качестве материальной гарантии статуса Президента Конституция США содержит положение о том, что за свою службу он получает *вознаграждение* и что оно не может быть изменено в течение периода, на который он избран. Причем в течение этого же периода Президент не может получать иного денежного вознаграждения из государственной казны: ни от федеральных властей, ни от штатов (разд. I ст. II Конституции).

Помимо установленного в твердой сумме жалования, составляющего ныне 200 тыс. долл. в год\*, Президент получает дополнительные выплаты на покрытие расходов, связанных с выполнением должностных обязанностей, в частности транспортных и представительских. Уходящим в отставку Президентам назначается пожизненная пенсия.

---

\* См.: *Лафитский В. И.* Основы конституционного строя США. С. 155.

В отличие от многих других конституций американский высший закон не упоминает о личном иммунитете Президента. На практике его неприкосновенность считалась обычаем. Этот обычай был поколеблен в 1974 г., когда судебная власть заставила Президента Ричарда Никсона выдать вещественные доказательства нарушения им законов, а также в 1998 г., когда Президенту Биллу Клинтону пришлось давать показания перед большим жури в связи с обвинением в неуважении к суду и в воспрепятствовании осуществлению правосудия.

Лишение Президента иммунитета может быть осуществлено только в результате признания его виновным в порядке *и м п и ч м е н т а*. Основаниями возбуждения процедуры импичмента является совершение Президентом государственной измены, взяточничества, других преступлений и уголовных проступков против государства (*high Crimes and Misdemeanors*). Ни в доктрине, ни на практике до сих пор нет единства в понимании этих категорий уголовных правонарушений. Большинство юристов склоняется к тому, что ими охватываются все виды уголовно наказуемых деяний. Единственным правовым последствием признания лица виновным в порядке импичмента является его смещение с должности и лишение права занимать и исполнять какую-либо почетную, ответственную либо

оплачиваемую должность на службе Соединенных Штатов. Смещенное с должности лицо лишается иммунитета и в дальнейшем привлекается к ответственности на общих основаниях.

Американская история не знает прецедентов отрешения Президента США от должности в результате применения процедуры импичмента, хотя попытки проделать это предпринимались парламентариями неоднократно. Наиболее драматичная из них имела место в 1868 г. Она касалась Президента Эндрю Джонсона, чья "мягкая" политика по отношению к побежденному в Гражданской войне Югу воспринималась Конгрессом крайне враждебно. Дело дошло до голосования в Сенате. Для обвинительного вердикта не хватило лишь одного голоса.

Несколько раз процедура импичмента прерывалась на более ранних стадиях — в Палате представителей. Наиболее известный случай был связан со знаменитым "Уотергейтским делом" (об обнаружении в предвыборном штабе Демократической партии в отеле "Уотергейт" подслушивающего устройства, установленного якобы с ведома Президента-республиканца Р. Никсона). Результаты голосования по вопросу о возбуждении процедуры импичмента в Палате представителей были предрешиены, и Президент Р. Никсон, не дожидаясь его, подал в отставку, после чего был помилован новым Президентом Джеральдом Фордом. Не собрала в Палате представителей необходимого большинства голосов и инициатива импичмента в отношении Президента Б. Клинтона в 1999 г.

Отстранение от должности в результате применения процедуры импичмента является не единственным основанием прекращения полномочий Президента США. К числу таких оснований разд. 1 ст. II Конституции относит также смерть, отставку и неспособность осуществлять связанные с должностью права и обязанности. В последнем случае такое прекращение может иметь как окончательный, так и временный характер (по всем прочим основаниям полномочия Президента прекращаются окончательно).

Неспособность Президента осуществлять свои полномочия — это юридический факт, установить который гораздо сложнее, чем факт наличия других оснований для прекращения президентских полномочий. Поэтому Конституция весьма обстоятельно регламентирует соответствующую процедуру (разд. 3 и 4 поправки XXV). Неспособность осуществлять полномочия должна быть заявлена либо самим Президентом, либо Вице-президентом и большинством голосов глав департаментов или других органов исполнительной власти, учрежденных законом, посредством письменного заявления, которое подается спикеру Палаты представителей и председателю Сената *pro tempore*. С момента подачи заявления функции Президента выполняет Вице-президент. Это продолжается до тех пор, пока Президент не передаст председателю *pro tempore* и спикеру письменное заявление о том, что его неспособности к исполнению президентских полномочий более не существует. Через четыре дня после подачи заявления Президент возобновляет осуществление своих полномочий, если только в течение этого срока Вице-президент и большинство упоминавшихся уже должностных лиц не представят председателям палат письменные заявления об обратном. В случае получения такого заявления вопрос окончательно разрешается Конгрессом. Если в течение установленного Конституцией срока Конгресс большинством в 2/3 голосов обеих палат решит, что Президент не в состоянии осуществлять свои должностные полномочия, то их продолжает исполнять Вице-президент. В противном случае Президент возобновляет осуществление полномочий по своей должности.

В случае досрочного прекращения полномочий Президента его должность переходит к Вице-президенту. В истории США восемь раз Вице-президент становился Президентом в результате смерти предшественника. И лишь однажды досрочное прекращение полномочий Президента наступило в результате упоминавшейся отставки Р. Никсона в 1974 г.

Фигуру Вице-президента в государственном механизме США можно охарактеризовать в основном как резервную. Конституция не наделила его какими-либо властными полномочиями. Он председательствует на заседаниях Сената, участвует в заседаниях Кабинета, выполняет отдельные поручения Президента. Но самое основное значение этой должности заключается в замещении Президента при его временной неспособности исполнять обязанности и в принятии на себя его должности при досрочной ее вакантности. Прецедент был создан в 1841 г., когда после смерти Президента Уильяма Гаррисона Вице-президент Джон Тайлер повел себя как полновластный Президент. Данный прецедент положил начало обычаю, который впоследствии неукоснительно соблюдался всеми Вице-президентами при образовании вакансии президентской должности досрочно. Он получил конституционное закрепление принятием поправки XXV, вступившей в силу в 1967 г.

Эта же поправка (разд. 2) предусматривает и порядок замещения вакансии должности Вице-президента, если она откроется ранее истечения срока полномочий, на который он был избран:

Президент назначает Вице-президента, который вступает в должность после утверждения его большинством голосов обеих палат Конгресса. Такой порядок в сочетании с описанной ранее процедурой надления Вице-президента полномочиями Президента в случае досрочного прекращения полномочий последнего может привести к тому, что должности Президента и Вице-президента одновременно могут быть заняты не избранными, а назначенными лицами. Такой прецедент имел место в истории США. Он опять же связан с отставкой Р. Никсона. Незадолго до нее в начале 1974 г., будучи обвиненным в коррупции, в отставку ушел Вице-президент Спиро Агню. Р. Никсон назначил Вице-президентом Дж. Форда, который после отставки самого Р. Никсона стал Президентом. Место Вице-президента вновь оказалось вакантным, и Дж. Форд назначил на эту должность Нельсона Рокфеллера.

В случае, если одновременно до истечения срока полномочий окажутся вакантными должности и Президента, и Вице-президента, действует Акт о преемственности должности Президента Соединенных Штатов 1948 г. Он устанавливает целый перечень должностных лиц (всего 15), которые вступают на пост Президента, если он окажется досрочно вакантным. Их перечисление проводится в порядке строгой иерархии: каждое включенное в перечень должностное лицо занимает пост Президента только в том случае, если его не может занять в силу указанных в законе причин (смерть, болезнь, отставка, добровольный отказ, отстранение от должности, несоответствие требованиям, предъявляемым к кандидату в Президенты) ни одно из лиц, названных в перечне раньше, чем это лицо. Так, если ни Президент, ни Вице-президент не могут осуществлять полномочия главы государства, то в должность Президента вступает спикер Палаты представителей. Если спикер не сделает этого, должность Президента переходит к председателю Сената *pro tempore*. Если и он не займет этой должности, ее занимает государственный секретарь (должностное лицо, выполняющее, в частности, функции министра иностранных дел). Далее следует список прочих секретарей (министров), которые могут занимать должность Президента, как уже указывалось, только в порядке "старшинства".

Полномочия Президента у соответствующего лица начинаются с момента принесения присяги. Вступление в должность главы государства влечет отставку с прежней должности. Соответствующее лицо пребывает в должности Президента США до истечения срока, на который был избран Президент, чье место оно заняло в соответствии с Актом 1948 г. Исключения составляют случаи прекращения обстоятельств, препятствующих исполнению обязанностей главы государства Президентом или должностным лицом, имеющим преимущественное право на занятие этой должности. Тогда к исполнению должности главы государства приступает кто-то из этих лиц.

Ф е д е р а л ь н а я п у б л и ч н а я а д м и н и с т р а ц и я . В осуществлении исполнительной власти на федеральном уровне в качестве органов специальной компетенции участвуют упоминавшиеся уже *департаменты*, функционирование которых предусмотрено Конституцией, а также так называемые *независимые ведомства* (агентства). Если департаменты представляют собой аналог министерств в любой другой стране, то статус независимых ведомств требует пояснений. Этот институт возник в конце XIX в. и значительно разросся в 30-е гг. XX в. — во время проведения "Нового курса". Его существование базируется на теории, согласно которой многие проблемы управления могут быть разрешены более эффективно, если их вывести из поля политического влияния и доверить контролю специалистов в соответствующих сферах.

Общим наименованием органов исполнительной власти специальной компетенции является термин "административные учреждения". Он введен в юридический оборот Актом об административном производстве 1946 г. Акт комплексно урегулировал статус специализированных органов исполнительной власти, имея по существу значение административного кодекса.

К числу административных учреждений Акт относит не все департаменты и независимые ведомства, а лишь те, которые имеют полномочия выносить решения в отношении юридического статуса частных лиц. Из 14 существующих департаментов административными учреждениями являются 11. Лишь осуществляющие военные и военно-политические функции департаменты армии, военно-морского флота и военно-воздушных сил таковыми не считаются.

Из приблизительно 100 независимых федеральных ведомств административными учреждениями признаются около 60. Их можно подразделить на три группы: политические, экономические и социальные. Наиболее важными из политических ведомств являются уже упоминавшиеся комиссия по гражданским правам, федеральная комиссия по выборам. К числу экономических ведомств относятся, например, федеральная торговая комиссия, комиссия ценных бумаг и биржевых операций, экспортно-импортный банк, комиссия междуштатной торговли (коммерческих отношений), федеральная комиссия связи, почтовая служба. В систему социальных ведомств входят, в частности, ведомство по охране

окружающей среды, национальный совет по трудовым отношениям, комиссия по безопасности и охране здоровья на производстве, комиссия по безопасности потребляемых товаров.

Статус исполнительных департаментов и независимых ведомств весьма различен. Особенность ведомств — большая степень их самостоятельности по отношению к Президенту. Так, хотя руководители тех и других органов назначаются Президентом с совета и согласия Сената, однако главы департаментов могут быть уволены Президентом в любое время по его усмотрению, в то время как руководители независимых ведомств назначаются на установленный законом срок, превышающий срок полномочий Президента (5—7 лет), и могут быть освобождены им от должности досрочно только по основаниям, указанным в законе. Законы и положения о независимых ведомствах обычно запрещают комплектовать их на однопартийной основе.

Административные федеральные учреждения осуществляют свои функции по отраслевому и функциональному управлению путем принятия нормативных правовых актов: приказов, инструкций, правил. Они издаются на основании субделегирования им Президентом полномочий на осуществление нормотворчества.

Те учреждения исполнительной власти, которые не являются административными, осуществляют исследовательские, планирующие, совещательные, координационные и иные функции внутри системы исполнительной власти. Не являются административными учреждениями также органы, входящие в состав Исполнительного управления Президента: служба Белого Дома, совет национальной безопасности, административно-бюджетное управление, совет экономических консультантов, служба Вице-президента и другие — всего 17 ведомств.

*Исполнительное управление Президента* было создано Актом о реорганизации исполнительного аппарата Президента 1939 г. Его основные функции определены Планом реорганизации 1977 г. Они состоят в консультировании Президента, разработке общего политического курса, координации деятельности различных звеньев исполнительной власти. Самостоятельных полномочий ни управление в целом, ни органы, входящие в его состав, не имеют. Президент определяет единолично и полномочия, и порядок деятельности его звеньев. Следует отметить, что Исполнительное управление Президента играет заметную и все возрастающую роль в политической жизни, нередко оттесняя на второй план административные учреждения.

#### 4. Федеральные суды

Судебная система США является двухуровневой: она включает систему федеральных судов, а также судебные системы 50 штатов, федерального округа Колумбия и четырех зависимых территорий. Суды каждой из систем действуют по отношению друг к другу относительно самостоятельно и независимо.

Важнейшую часть судебных систем обеих уровней составляют суды общей юрисдикции. Компетенция судов федерального уровня и судов штатов формально разделена. При этом юрисдикция федеральных судов является ограниченной: она определяется лишь тем кругом дел, который установлен Конституцией США (разд. 2 ст. III). В начале XIX в. в одном из своих решений Верховный суд США разделил дела, подсудные федеральным судам, на две категории. Первую группу составляют споры, которые рассматриваются федеральными судами, исходя из самого характера дела, то есть предмета спора. В соответствии с этим критерием федеральная судебная власть распространяется на все дела, возникающие на основании Конституции США, федеральных законов и международных договоров, а также "морские дела" (связанные с судоходством в открытом море) и дела адмиралтейства (споры по вопросам морских грузоперевозок, содержания портов, рыболовства). Вторую категорию дел, относящихся к юрисдикции федеральных судов, составляют споры, в которых участвуют перечисленные в Конституции субъекты: послы, другие полномочные представители иностранных государств, США в целом, штаты, граждане различных штатов, иностранные государства, их граждане и подданные.

Все остальные дела могут быть рассмотрены только судами штатов, которые, стало быть, обладают остаточной юрисдикцией.

Но указанный подход к разграничению юрисдикции федеральных судов и судов штатов является самой общей его характеристикой. Дело в том, что лишь некоторые из категорий дел, подсудных федеральным судам, относятся к их исключительной юрисдикции. В уголовно-правовой сфере это все "преступления против Соединенных Штатов", то есть предусмотренные федеральным уголовным законодательством, например торговля наркотиками, контрабанда, уклонение от уплаты налогов, шпионаж, измена и некоторые другие. В гражданско-правовой сфере исключительная юрисдикция

федеральных судов распространяется, например, на "морские и адмиралтейские" дела, иски против США в целом, споры по поводу авторского и патентного права, иски, связанные с банкротством, а также иски, в которых стороной выступает штат или иностранный дипломат.

Остальные категории дел образуют так называемую конкурирующую юрисдикцию, т. е. по выбору заинтересованной стороны дело может быть начато либо в соответствующем федеральном окружном суде, либо в суде первой инстанции того штата, на территории которого функционирует данный федеральный окружной суд. Гражданский иск по делу, подпадающему под конкурирующую юрисдикцию, по желанию ответчика уже после его подачи в суд штата может быть передан в федеральный окружной суд. Таким образом, существование конкурирующей юрисдикции обуславливает возможность применения федеральных законов судами штатов (но не наоборот). В доктрине и судебной практике это обосновывается так называемой клаузулой о верховенстве, сформулированной в ст. VI Конституции США: "Настоящая Конституция и законы Соединенных Штатов... и все договоры, которые заключены или будут заключены Соединенными Штатами, становятся верховным правом страны; и судьи в каждом из штатов обязаны следовать этому праву..." В силу клаузулы о верховенстве федерального права суды штатов также обязаны принимать к своему производству даже те гражданские иски, которые поданы им, но касаются вопросов исключительной юрисдикции федеральных судов, — при обязательной последующей их передаче в окружные федеральные суды.

Наконец, следуя клаузуле о верховенстве, суды штатов в необходимых случаях обязаны толковать федеральные законы и иногда даже объявлять их неприменимыми из-за несоответствия федеральной Конституции. Вместе с тем они обязаны не применять законы и даже положения Конституции собственного штата, если они противоречат Конституции США или федеральным законам. Все подобные решения являются предметом окончательного пересмотра в Верховном суде США. Как видно, основными функциями судов общей юрисдикции в США являются не только разрешение конкретных правовых споров, но и осуществление конституционного контроля, а также толкование Конституции. Ограниченность юрисдикции федеральных судов, наличие конкурирующей юрисдикции, действие клаузулы о верховенстве федерального права обусловили то, что значительное большинство судебных дел (например, около 99% уголовных дел) рассматривается судами штатов. Вместе с тем названная клаузула предопределяет решающую роль федеральных судов, прежде всего Верховного суда США, в осуществлении конституционного контроля и толкования Конституции США.

Обособленность федеральной судебной системы и судебных систем штатов проявляется в том, что решения судов штатов не могут обжаловаться в федеральные суды, и наоборот. Исключение составляют жалобы по делам, затрагивающим так называемый федеральный конституционный вопрос, которые могут быть рассмотрены Верховным судом. Особый случай составляют жалобы хабеас корпус, касающиеся законности содержания обвиняемых под стражей. Они могут быть поданы в федеральный окружной суд. В случае удовлетворения жалобы суды, нарушившие правила заключения под стражу, т. е. незаконно ограничившие чью-либо свободу, право на которую является важнейшим конституционно признанным правом человека, лишаются юрисдикции, и соответствующее дело пересматривается по существу в федеральном окружном суде.

Систему федеральных судов общей юрисдикции образуют федеральные окружные суды, федеральные апелляционные суды и Верховный суд США. Единственным органом федеральной судебной власти (да и судебной власти в целом), упомянутым в Конституции США (ст. III), является Верховный суд Соединенных Штатов. Остальные федеральные суды "время от времени" учреждаются Конгрессом, на что его уполномочивает Конституция. В целом система федеральных судов установлена Актом о судостроительстве 1789 г.

Федеральные окружные суды являются низовым звеном федеральной судебной системы. Каждый из них действует в пределах одного округа, на которые поделена вся страна с учетом границ штатов, так что в одном штате имеется от одного до четырех окружных судов. Всего таких судов 94, включая окружные суды, созданные по одному в каждой из четырех заморских территорий.

Основную сферу компетенции окружных судов составляет рассмотрение по первой инстанции гражданских и уголовных дел, относящихся к федеральной юрисдикции, за исключением тех, которые подлежат рассмотрению исключительно Верховным судом США. На практике федеральные окружные суды занимаются преимущественно рассмотрением гражданских дел, основную массу которых составляют споры о банкротстве. На уголовные дела приходится лишь около 10% от общего числа дел. С середины XX в. в практике федеральных окружных судов значительное место стало занимать

рассмотрение ходатайств об издании приказа хабеас корпус в случаях незаконного лишения свободы судами штатов.

В каждом суде работают от одного до 30 и более судей. Дела слушаются либо судьей единолично, либо с участием *присяжных заседателей*. Роль присяжных характеризуется в поправках V, VI, и VII к Конституции США, причем в первых двух из них — применительно к уголовному судопроизводству, а в последней — к гражданскому. В уголовных делах присяжные участвуют в двух процессуальных формах: осуществляют предание суду (поправка V) и выносят вердикт о виновности (поправка VI). Первая предполагает утверждение обвинительного заключения большим жюри присяжных — по делам о преступлениях, караемых смертью, или других позорящих преступлениях. К числу последних относятся преступления, за которые может быть назначено наказание в виде лишения свободы на срок более одного года либо связанное с обязательным привлечением к труду, лишением права занимать определенные должности или избирательных прав. По остальным категориям дел обвинительные заключения утверждают магистраты (см. ниже).

Большое жюри созывается по требованию органов обвинения и насчитывает от 16 до 23 присяжных. Оно либо утверждает обвинительное заключение (и тогда дело передается в суд), либо отклоняет его (дело прекращается). Впрочем, с согласия обвиняемого дело может быть передано в суд и на основании обвинения, выдвинутого атторнеем (прокурором).

Поправка VI к Конституции провозгласила право обвиняемого на беспристрастный суд присяжных штата и округа, где совершено преступление, во всех случаях уголовного преследования. Однако право на слушание дела судом присяжных — это именно право, а не обязанность обвиняемого. С его письменного согласия дело может быть рассмотрено судьей единолично, а малозначительное — магистратом.

Суд присяжных состоит из 12 присяжных заседателей и одного профессионального судьи. Вердикт — как обвинительный, так и оправдательный — считается вынесенным при его единогласном одобрении всеми присяжными (лишь в нескольких штатах законодательство разрешает вынесение вердикта квалифицированным большинством голосов присяжных). Если присяжные окажутся не в состоянии прийти к единогласию относительно вердикта, судья приостанавливает ход процесса с тем, чтобы продолжить его с новым составом присяжных. Оправдательный вердикт присяжных является окончательным.

Правила гражданского судопроизводства в окружных судах по первой инстанции во многом определяются тем, какие нормы следует применять: *общего права* или права *справедливости*. Отголоски такого деления всего массива правовых норм до сих пор сохранились в процессуальном праве США, хотя с самого возникновения США как государства была установлена единая судебная система Союза без подразделения судов на суды общего права и права справедливости. Слияние их произошло в XIX в. и в штатах.

Но некоторые процессуальные различия все же сохранились. Так, считается, что лицо ищет справедливости, если оно обращается в суд с требованием обязать кого-либо выполнить законные действия или отказаться от совершения незаконных. Если же истец требует материального возмещения вреда, причиненного незаконными действиями, т. е. иск имеет денежное выражение, то судопроизводство осуществляется по правилам общего права. Процедурные нормы общего права и права справедливости различаются тем, что разбирательство дел по общему праву является устным, а по праву справедливости — письменным (судья работает в основном с документами). Поэтому только в рамках общего права стороны имеют право на суд присяжных. По праву справедливости дело слушается судьей единолично. Наконец, в результате применения норм общего права суды выносят решения о возмещении вреда, а по праву справедливости — приказы мандамус или инджанкшн (обязывающие или запретительные).

Суд присяжных по гражданским делам может осуществляться только по искам, цена которых превышает 20 долл. Он должен быть использован по требованию хотя бы одной из сторон. При отсутствии по крайней мере одного из этих условий дело слушается судьей единолично. В отличие от уголовных дел вердикты выносятся абсолютным большинством голосов присяжных.

Персональный состав и большого, и малого жюри формируется методом случайного отбора, производимого периодически секретарем соответствующего суда (ему в помощь суд может назначить одного гражданина, не состоящего с ним в одной партии), а в некоторых штатах — шерифом (начальником полиции) графства или особым судебским чиновником — уполномоченным по формированию

жюри. Отбор производится на основании данных телефонных книг, списков избирателей или налогоплательщиков, иных источников, определяемых самим судом. Присяжными не могут быть:

- иностранные граждане и апатриды;
- несовершеннолетние;
- лица, проживающие на территории соответствующего судебного округа менее года;
- лица, не владеющие английским языком;
- лица, психическое или физическое заболевание которых не позволит им надлежащим образом исполнить обязанности присяжных;
- лица, обвиняемые в совершении преступления, а также отбывавшие наказание за совершение преступления в виде лишения свободы сроком более года.

Формирование большого или малого жюри происходит для каждого дела отдельно на основании приказа главного судьи, издаваемого по требованию атторнея или при назначении дела к слушанию по инициативе самого суда. Перед изданием приказа участвующий в деле судья опрашивает каждого из кандидатов в состав жюри, чтобы убедиться в его беспристрастности. В противном случае кандидатура отвергается. В опросе участвуют атторней и адвокаты сторон, которые также имеют право отводить кандидатов в присяжные (от трех до 20 в зависимости от степени серьезности дела) без указания причин.

При окружных судах действуют магистраты, учрежденные Актом о федеральных магистратах 1968 г. вместо прежних комиссаров, которые наряду с судебными выполняли также некоторые нотариальные функции. Магистраты в отличие от одноименного института в европейских странах занимаются в основном подготовкой дел к слушанию и контролем за исполнением судебных решений. Кроме того, магистраты могут по существу рассматривать уголовные дела по обвинению в малозначительных преступлениях при условии, что обвиняемый не настаивает на разбирательстве его дела судьей окружного суда.

Федеральные апелляционные суды (Circuit Courts of Appeal) общей юрисдикции действуют с 1891 г. и рассматривают апелляционные жалобы на решения и приговоры окружных федеральных судов (лишь в исключительных, специально установленных в законе случаях жалобы могут подаваться непосредственно в Верховный суд США, минуя апелляционные федеральные суды), а также на решения органов административной юстиции.

В настоящее время в США действуют 12 апелляционных судов общей юрисдикции: по одному в апелляционном округе, на которые делится страна. Каждый округ охватывает территорию от 3 до 10 штатов (один апелляционный суд имеется в федеральном округе Колумбия). В состав каждого апелляционного суда входят от 4 до 23 судей. Суд возглавляется председателем, обязанности которого выполняет судья, дольше всех работающий в этом суде, но не достигший 70 лет. Как правило, дела слушаются коллегией в составе трех судей. Однако если дело представляет особый интерес, а также для разрешения споров между судьями созываются пленарные заседания апелляционного суда. В последние годы в связи с увеличением числа дел, поступающих в апелляционные суды, приняты законодательные меры для ускорения процедуры разбирательства дел. Например, в ряде случаев суд может отказаться от выступлений сторон. Решения принимаются абсолютным большинством голосов. При разделении голосов поровну обжалуемое решение или приговор сохраняют силу.

Итогом рассмотрения жалобы в апелляционном суде является либо ее удовлетворение, либо отклонение. При этом апелляционный суд может изменить решение окружного суда, принять собственное решение либо отменить обжалуемое с прекращением дела или направлением его на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

И окружные, и апелляционные федеральные суды могут в процессе рассмотрения конкретного дела отказаться применить тот или иной закон, признав его неконституционным.

Возглавляет федеральную судебную систему Верховный суд США, заседающий в Вашингтоне. Он состоит из 9 судей (до 1869 г. их было 6), одного из которых Президент назначает главным судьей. Дела слушаются всем составом судей. Кворум, необходимый для принятия решений, составляют 6 членов Суда. Решения принимаются большинством голосов присутствующих судей. Они имеют окончательный характер, не подлежат обжалованию и не могут быть пересмотрены в какой-либо другой инстанции.

Основными функциями Верховного суда США являются: рассмотрение апелляций, слушание дел в качестве суда первой инстанции, наконец, осуществление конституционного контроля и толкование Конституции США и федеральных законов. Следует иметь в виду, что две последние функции осу-

ществляются только в процессе рассмотрения конкретных дел, будучи производными от первых двух функций, но именно они играют важнейшую роль в механизме "сдержек и противовесов".

По первой инстанции Верховный суд рассматривает:

- споры между двумя и более штатами;
- споры, в которых одна из сторон является представителем иностранного государства;
- споры между Соединенными Штатами и отдельным штатом;
- дела, возбуждаемые штатом или его гражданином против граждан другого штата или иностранного государства.

Но только дела первой из перечисленных категорий относятся к исключительной юрисдикции Верховного суда. По остальным делам юрисдикция его является конкурирующей с юрисдикцией окружных федеральных судов, то есть соответствующее дело может быть начато по усмотрению сторон либо в Верховном, либо в окружном федеральном суде. В случаях, предусмотренных уже упоминавшимися поправками к Конституции США (V, VI, VII), дела слушаются с участием присяжных.

Основным направлением деятельности Верховного суда США является рассмотрение дел в качестве высшей апелляционной инстанции. Апелляционная юрисдикция Верховного суда осуществляется в трех процессуальных формах: в порядке собственно апелляции (on appeal), в порядке сертиорари, то есть истребования из нижестоящего суда (by certiorari), и в порядке сертификации (by certification) — разъяснения по конкретным делам, рассматриваемым федеральными апелляционными судами, — при наличии обращений последних.

Итак, несмотря на юридические различия процедур деятельности Верховного суда США как апелляционной инстанции, их объединяет то, что в рамках каждой из них юрисдикция Суда имеет дискреционный характер: дело любой категории принимается им к производству по его собственному усмотрению. Из приблизительно 5 тыс. ежегодных обращений Верховный суд рассматривает в различных процессуальных формах лишь около 150\*.

---

\* См.: *Брайсон У. К.* Американская судебная система // Верховенство права. С. 118.

В процессе рассмотрения конкретных уголовных, гражданских и иных дел суды осуществляют конституционный контроль, т.е. проверку соответствия применяемых правовых актов Конституции США (суды штатов проверяют также соответствие Конституции данного штата). Уже с самого начала своего функционирования Верховный суд США в своих решениях так или иначе затрагивал вопросы конституционности. В 1796 г. он впервые специально рассмотрел вопрос о соответствии Конституции США Акта Конгресса, облагающего налогом кареты, признав его конституционным. В штатах же к началу XIX в. уже имелось около 20 прецедентов признания судами положений правовых актов противоречащими конституциям\*.

---

\* См.: *Маклаков В. В.* Конституционный контроль в буржуазных и развивающихся странах. М., 1988. С. 29.

Однако развернутое обоснование институт конституционного контроля получил в решении Верховного суда США по делу Марбэри против Мэдисона, вынесенном в 1803 г. Именно это дело положило начало признанию конституционного контроля как нормального и обычного направления деятельности судов\*.

---

\* См.: *Махненко Е. А.* Формирование Верховного Суда США в качестве органа конституционного контроля. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1988. С. 6.

Это было первое дело второго председателя Верховного суда США Дж. Маршалла. Его суть состояла в следующем. После поражения на президентских выборах 1800 г. второй Президент США федералист Дж. Адамс стремился перед своим уходом с этого поста заполнить суды сторонниками федералистов. Было произведено несколько назначений, в том числе Дж. Маршалла, занимавшего в то время должность государственного секретаря в Кабинете Дж. Адамса, главным судьей Верховного суда США и некоего Марбэри — мировым судьей в федеральном округе Колумбия. Некоторым судьям (в том числе Марбэри) должным образом оформленные патенты ведомство Дж. Маршалла до ухода в отставку Дж. Адамса и его администрации не успело отправить. Вступивший в должность Президента Томас Джефферсон отказался это сделать. Тогда один из оказавшихся в такой ситуации — Марбэри обратился в Верховный суд США с требованием издать приказ мандамус, обязывающий нового государственного секретаря Дж. Мэдисона выдать ему патент. Дж. Маршалл оказался в сложной ситуации, тем более, что



от Конгресса стали исходить угрозы возбуждения импичмента против него в случае удовлетворения иска.

Маршалл нашел остроумный выход из затруднительного и щепетильного положения, когда он мог быть обвинен либо в пристрастности и сведении счетов, либо в противозаконности. Признав притязания истца в принципе правомерными, он в то же время отказался издать приказ мандамус, поскольку усмотрел в этом выход за пределы конституционной юрисдикции Верховного суда США как суда первой инстанции. Положения же Акта о судеустройстве 1789 г., на основании которого Верховный суд выдавал упомянутые приказы, были признаны неконституционными.

Следует отметить, что институт конституционного контроля не сразу утвердился в правовой системе США как ее неотъемлемый элемент. Так, в течение более чем полувека после вынесения решения по делу Марбэри против Мэдисона Верховный суд США вопросов о конституционности не рассматривал. Лишь в 1857 г. он признал неконституционным закон, допускающий гражданство негров. До сих пор это решение считается "самым позорным за всю долгую историю Верховного суда"\*. XIV поправка к Конституции (разд. 1), запретившая дискриминацию и предусмотревшая равное право на гражданство, прекратила действие этого решения.

---

\* Фридман Л. Указ. соч. С. 155.

Активность Верховного суда США в сфере конституционного контроля стала неуклонно возрастать после отмены рабства. Так, если в первой половине XIX в. был признан неконституционным лишь один закон, то во второй — уже 24, а в первой половине XX в. — 53 (особенно бурную активность проявили "девять старцев" в период проведения "Нового курса" Ф. Рузвельта: в 1935—1936 гг. неконституционными были признаны 11 актов Конгресса). На начало 90-х гг. Верховный суд в общей сложности объявил неконституционными более 150 положений федеральных законов и более 1 тыс. — конституций и законов штатов.

Ныне институт конституционного контроля законодательно оформлен в нескольких параграфах 28-го титула Свода законов США.

Помимо судов общей юрисдикции в рамках федеральной судебной системы действуют специализированные суды, занимающиеся рассмотрением дел определенных категорий. К специализированным федеральным судам первой инстанции относятся:

— Претензионный суд США, рассматривающий имущественные иски частных лиц к правительству США ценой свыше 10 тыс. долл.;

— Суд США по делам внешней торговли, занимающийся разрешением споров, возникающих на основе федеральных законов об импортных торговых операциях;

— Налоговый суд США, слушающий дела, которые возникают в связи с обжалованием решений федеральных налоговых ведомств;

— военные суды, которые рассматривают дела о правонарушениях, совершенных военнослужащими, в том числе дисциплинарные военные суды, слушающие в основном дела об уголовных проступках (мисдиминорах), специальные военные суды для рассмотрения дел о преступлениях, за которые может быть назначено лишение свободы не свыше 6 месяцев или увольнение из Вооруженных сил, и, наконец, общие военные суды, которые рассматривают дела обо всех остальных, то есть наиболее серьезных, преступлениях военнослужащих.

Первые три из перечисленных судебных органов входят в систему *административной юстиции* США.

В число федеральных специализированных апелляционных судов входят:

— Апелляционный суд США по федеральному округу Колумбия, занимающийся рассмотрением жалоб на решения Претензионного суда, Суда по делам внешней торговли и некоторых квазисудебных органов административной юрисдикции;

— Временный чрезвычайный апелляционный суд, разрешающий жалобы на решения федеральных окружных судов по делам, связанным с применением законов о стабилизации экономики;

— военные суды апелляционной юрисдикции. Они имеют двухуровневую структуру, включая суды военного надзора, образованные по одному для каждого вида Вооруженных сил (армия, военно-воздушные силы и военно-морской флот), а также в качестве конечной инстанции — Военный апелляционный суд.

Решения апелляционных специализированных судов могут быть обжалованы в Верховный суд США.

В американской правовой доктрине федеральные суды общей юрисдикции именуется "конституционными", поскольку их создание Конгрессом (как нижестоящих по отношению к Верховному суду) предусмотрено Конституцией, а Верховный суд США учрежден ею непосредственно (разд. 1 ст. III). Суды же специальной юрисдикции принято называть "законодательными", так как они созданы не на основе прямого указания Конституции, а в силу предоставленного ею Конгрессу права издавать законы, необходимые для реализации полномочий Союза (разд. 8 ст. I). Юридическая значимость такого разграничения состоит в том, что на судей законодательных судов не распространяются конституционные положения о пожизненном назначении судей и недопустимости уменьшения их жалованья (разд. 1 ст. III).

Статус судей, определенный конституционно и законодательно, направлен прежде всего на обеспечение их независимости и беспристрастности при рассмотрении судебных дел.

Все федеральные судьи назначаются на должность Президентом США "с совета и согласия Сената". К кандидатам на должности федеральных судей предъявляются высокие требования как в профессиональном, так и в этическом плане (большой опыт работы в качестве адвоката, юрисконсульта или университетского профессора, безукоризненная репутация).

Строго централизованный порядок назначения и участие в этой процедуре двух ветвей власти должны, по мнению "отцов-основателей", свести к минимуму зависимость судей как от местных, так и от центральных властей. Этой же цели подчинены конституционные нормы (разд. 1 ст. III Конституции) о недопустимости уменьшения жалованья судьям "конституционных" судов в период нахождения в должности, а также бессрочное назначение этих судей ("пока их поведение остается безупречным"). По выражению Дж. Мэдисона, бессрочный характер назначения на судебскую должность "быстро искореняет чувство зависимости от тех, кем она пожалована"\*. Смещение федерального судьи "конституционного" суда с должности возможно лишь в случае добровольной отставки, смерти либо признания его виновным в порядке импичмента, а с 1937 г. также достижения судьей 70 лет, после чего он должен подать в отставку, сохраняя за собой полное жалованье.

---

\* Федералист. М., 1993. С. 346.

Члены судов "законодательных" (кроме магистратских) назначаются в том же порядке, но на определенный срок. Например, судьи Апелляционного суда США по федеральному округу Колумбия — на 15 лет с правом повторного назначения. Магистраты, работающие при окружных федеральных судах, назначаются на свои должности этими судами на восьмилетний срок либо на четыре года, если они исполняют свои обязанности по совместительству.

## **§ 6. Политико-территориальное устройство США. Организация власти в штатах и иных территориальных образованиях**

### **1. Американский федерализм**

Конституция 1787 г. преобразовала, как отмечалось, Соединенные Штаты из конфедерации в федерацию. Первоначально федеративный Союз насчитывал в своем составе 13 штатов, причем территория США охватывала тогда только восточное побережье центральной части Северной Америки площадью 1,1 млн. кв. км с населением 2,3 млн. человек. Однако после образования США их территория расширялась достаточно быстро. В 1803 г. США купили у Франции Западную Луизиану, в результате чего территория государства сразу увеличилась приблизительно в два раза; впоследствии "Луизианская покупка" была территориально разделена на 13 штатов. В 1819 г. Соединенные Штаты вынудили Испанию уступить им Флориду. В 1845 г. в Союз был принят Техас, за девять лет до этого вышедший из состава Мексики. В 1848 г. в результате войны с Мексикой от нее были отторгнуты и присоединены к США огромные территории, включающие нынешние Калифорнию, Аризону, Колорадо и Нью-Мексико. В 1867 г. у России были куплены Аляска (ныне самый большой по территории штат) и Алеутские острова. В 1893 г. под предлогом "наведения порядка" Соединенными Штатами были захвачены Гавайские острова.

Параллельно шел процесс колонизации и присоединения западных земель. Увеличение числа штатов происходило также за счет разделения существовавших штатов и повышения до уровня штатов статуса территориальных владений. Так, в 1959 г. в штаты были преобразованы Гавайи и Аляска, которые до этого имели статус территорий США. В результате число штатов увеличилось до 50, население —

приблизительно до 250 млн. человек (т. е. более чем в 100 раз), а территория — примерно до 9,4 млн. кв. км (почти в 9 раз).

В Конституции и законодательстве США отсутствуют подробные нормы о порядке образования новых штатов. Лишь в разд. 3 ст., IV Конституции США сказано, что Конгресс может принимать в Союз новые штаты. Согласно обычаю, решение об этом в каждом конкретном случае принимается в форме совместной резолюции палат Конгресса. В то же время Конституция там же не допускает формирования или учреждения новых штатов в пределах юрисдикции любого другого штата, то есть гарантирует территориальную целостность штатов. Также запрещено создание нового штата путем слияния двух или более штатов либо их частей без согласия legislatur (законодательных собраний) затрагиваемых штатов и Конгресса.

Вместе с тем американские штаты, как и субъекты федерации в других странах, являются лишь государствовподобными образованиями, *не обладая статусом суверенного государства*. Это проявляется в том, что Конституция и законы Союза обладают верховенством в любом штате, территория штатов является составной частью территории США, штаты не вправе устанавливать таможенные и иные сборы и пошлины на своих границах, а также в одностороннем порядке выйти из состава США. Тем самым Конституция США гарантирует государственную целостность Союза.

Американский федерализм основан на принципе *равноправия штатов*. Все они обладают одинаковым набором государственно-правовых признаков и правомочий. Союз не вправе устанавливать преимущества одним штатам в ущерб другим (разд. 9 ст. I Конституции США). Штаты имеют одинаковое представительство в Сенате и пропорциональное численности населения в Палате представителей, участвуют в ратификации поправок к Конституции США и избрании Президента.

Однако в составе США, а также под их управлением имеются иные территориальные образования, статус которых существенно отличается от статуса штатов. Речь идет о федеральном округе Колумбия, а также о зависимых территориях, которые, впрочем, в Конституции США именуются просто территориями (разд. 3 ст. IV).

В американском государстве имеется территориальная единица, которая не входит в состав ни одного штата, но и сама статусом штата не обладает. Это *федеральный округ Колумбия* — местопребывание правительства США, столица государства. "Отцы-основатели" полагали, что местонахождение федеральных органов государственной власти не должно находиться в пределах какого-либо штата, чтобы исключить вероятность их зависимости от властей штата (разд. 8 ст. I Конституции). С этой целью в 1790 г. штаты Мэриленд и Виргиния уступили часть своей территории, на которой и образовался федеральный округ Колумбия. В его пределах специально как столица был построен город Вашингтон, куда в 1800 г. переехало правительство из Филадельфии. Конституция предоставила Конгрессу исключительные законодательные полномочия в отношении федерального округа Колумбия. Жители Вашингтона наделены правом самоуправления. Они избирают городской совет и мэра города. Конгресс вправе отменить любое решение городского совета и мэра. В 1961 г. XXIII поправка предоставила жителям столицы право избирать трех выборщиков на президентских выборах, однако в Конгрессе федеральный округ представительства так и не имеет. В 1970 г. специальным актом Конгресса избирателям федерального округа было дано право избирать одного делегата с правом совещательного голоса в Палату представителей.

О зависимых территориях см. ниже — п. 5.

Разграничение компетенции между Союзом и штатами проводится Конституцией США, исходя из концепции "дуалистического федерализма", предполагающей, что и Союз в целом, и его субъекты обладают собственными полномочиями, в рамках которых они полностью самостоятельны. Разделение полномочий Союза и штатов Конституция проводит применительно к законодательной сфере (разд. 8 ст. I), т. е. компетенция Конгресса США очерчивает одновременно круг предметов ведения Союза, перечень которых является в принципе исчерпывающим и образует исключительную сферу союзного ведения. Штатам же принадлежит остаточная сфера ведения, что вытекает из смысла X поправки к Конституции.

Большая часть исключительных прав Союза уже изложена выше в связи с характеристикой конституционного статуса Конгресса. Необходимо разве что добавить право "принимать в Союз новые штаты" (разд. 3 ст. IV). Среди остаточных полномочий штатов наиболее важными являются регулирование и проведение выборов, в том числе в большой мере федеральных, регулирование внутриштатной торговли (коммерческих отношений), установление системы политико-административного деления и органов местного самоуправления, судебной системы штата, организация

здравоохранения, охрана общественного порядка, принятие, изменение и отмена конституции и законов соответствующего штата.

Однако конституционное разграничение полномочий федерации и штатов посредством использования исключительной и остаточной компетенции — это лишь самая общая схема, корректируемая некоторыми положениями самой Конституции. Во-первых, исчерпывающий характер перечня полномочий Союза серьезно колеблет концепция так называемых подразумеваемых полномочий. Во-вторых, разграничение компетенции между Союзом и штатами с помощью исключительных и остаточных полномочий дополняется целой системой конституционных запретов, одни из которых адресованы только Союзу, другие — только штатам, третьи — как Союзу, так и штатам (разд. 9 и 10 ст. I).

Запреты, адресованные Союзу в лице Конгресса США, уже перечислялись. Штаты же не могут заключать международные договоры, вступать в международные организации, выдавать свидетельства на каперство и репрессалии, производить денежную эмиссию, содержать войска или военные суды в мирное время, а также вступать в военные действия, за исключением случаев вторжения в штат или существования неотвратимой опасности такого вторжения, облагать импорт и экспорт таможенными сборами и пошлинами. Кроме того, как Союз, так и штаты не вправе издавать билли об опале, законы *ex post facto*, жаловать дворянские титулы, приостанавливать действие *хабеас корпус*.

Необходимо отметить, что Верховный суд США многими своими решениями и доктринами способствовал существенному расширению компетенции Союза по сравнению с тем, что можно было бы вычитать из текста Конституции США и позднейших поправок к ней. Так, в соответствии с сформулированной им доктриной "присущих" (*inherent*) центральной власти полномочий на федеральном уровне должны решаться все вопросы, которые "неотделимы от самого понятия суверенитета". Особое значение для расширения дискреционной власти федерального правительства имеет доктрина междуштатной торговли, выработанная Верховным судом еще в 1824 г. в решении по делу *Гиббсон против Огдена* и развитая в целом ряде последующих решений. Согласно этой доктрине компетенция федерации охватывает любые вопросы, связанные с движением товаров за пределы одного штата и требующие единого правового регулирования\*.

---

\* См.: *Лафитский В. И.* США: конституционный строй и роль штатов в структуре американского федерализма. М., 1993. С. 44—47.

Наряду с прямо указанными в Конституции ограничениями полномочий федерации и штатов существует еще одно, вытекающее из X поправки. Согласно ей остаточные полномочия принадлежат не только штатам, но и народу. Термин "народ" означает здесь совокупность людей, из чего следует признание естественного характера их прав и недопустимость нарушения этих прав федерацией или штатами\*.

---

\* См.: *Black's Law Dictionary*. 3<sup>rd</sup> ed. St. Paul, Minn., 1933. P. 1347.

С учетом указанных факторов в настоящее время сложилась следующая система размежевания "сфер влияния" в нормотворчестве Союза и штатов. Федеральное законодательство и прецедентное право имеют особо важное значение для регулирования вопросов экономики, финансов, обороны, трудовых отношений, охраны природы, таможенных правил, торговли между штатами, авторских прав, патентных отношений и некоторых других. В сферах же уголовного, судебного, избирательного, большей части гражданского права, регулирования систем здравоохранения, образования, социального обеспечения действуют по большей части нормы законодательства и судебных прецедентов штатов.

Помимо наличия собственной компетенции по вопросам правового регулирования, штаты обладают еще целым рядом признаков, характеризующих их как государствовподобные образования. Это наличие собственной территории, конституции и законодательства, гражданства, налогов, наконец, собственной системы органов государственной власти, включая судебную систему.

## 2. Органы власти штатов

*Форма правления и государственный режим* в штатах аналогичны союзным. США гарантируют каждому штату республиканскую форму правления и защищают их от внешних вторжений, а по просьбе легислатуры или исполнительной власти, если легислатура не может быть созвана, — и от внутренних насилий (разд. 4 ст. IV Конституции).

В каждом штате имеется *парламент*. В Конституции США парламенты штатов обобщенно именуется легислатурами, а в конституциях самих штатов их официальные названия различны: например, в Орегоне — Законодательное собрание, в Массачусетсе — Генеральное собрание и т. д.

Легислатуры всех штатов, кроме Небраски, — двухпалатные (в упомянутом штате — однопалатная). Палаты называются так же, как и на федеральном уровне. Они создаются на основе всеобщих, равных, прямых выборов на срок от двух до четырех лет. Законодательная процедура, как и в Конгрессе, весьма сложная. Правом законодательной инициативы обладают члены легислатур и в 21 штате — также избиратели. Большими правами наделены спикеры нижних и председатели верхних палат. Практически судьба законопроекта решается в комитетах палат. Закон принимается обеими палатами, после чего передается на подпись губернатору.

Главами штатов являются *губернаторы*, избираемые на основе всеобщих, равных, прямых выборов на два-четыре года (в Миссисипи губернатор избирается выборщиками). Полномочия губернаторов систематически расширяются. Губернаторы непосредственно руководят всей исполнительно-распорядительной деятельностью органов штатов: издают нормативные акты и распоряжения, следят за исполнением законов, назначают и смещают невыборных чиновников, под их руководством составляются проекты бюджетов штатов. Губернаторы являются главнокомандующими национальной гвардией, пользуются правом помилования. В 36 штатах при губернаторах действуют *кабинеты*. Губернаторы обладают значительными полномочиями в отношении законодательных органов штатов: созывают легислатуры на специальные сессии, направляют им послания и доклады о положении дел в штатах, наделены правом отлагательного вето на законы, одобренные легислатурами (исключение — Северная Каролина), причем в большинстве штатов это может носить как тотальный, так и выборочный характер. Во всех штатах (кроме Орегона) конституции предусматривают возможность смещения губернаторов с должности в порядке импичмента, а в 12 штатах допускается досрочный *отзыв* губернатора голосованием избирателей. В 45 штатах существуют должности заместителей губернаторов (лейтенант-губернаторов), которые избираются вместе с губернаторами и председательствуют в сенатах легислатур штатов.

*Судебные системы* штатов чрезвычайно разнообразны: не найдется и двух штатов с одинаковыми системами судов. Вместе с тем можно выделить их некоторые общие черты.

Подобно федеральной судебной системе в каждом штате имеются суды общей и специальной юрисдикции, а также магистраты. Система судов общей юрисдикции является двух- или трехуровневой: некоторые штаты имеют суды первой и высшей судебных инстанций (Айдахо, Род-Айленд и др.), в других штатах действует и промежуточное звено, выступающее в качестве апелляционной инстанции (например, в Калифорнии). Число "этажей" судебной системы того или иного штата зависит прежде всего от численности его населения и соответственно объема рассматриваемых и обжалуемых дел.

Суды первой инстанции чаще всего именуется окружными судами штатов (однако в штате Нью-Йорк это — верховные суды, в Калифорнии — высшие). Юрисдикция этих судов весьма широка. В области уголовного судопроизводства они обладают исключительными полномочиями рассматривать дела по обвинению в совершении любого преступления, ответственность за которое установлена законами данного штата. В гражданско-правовой сфере суды штата обязаны принимать к своему производству иски по месту нахождения ответчика, причем даже в тех случаях, когда соответствующие отношения регулируются законодательством Союза или других штатов (с последующей передачей дела в суд соответствующего штата либо федеральный окружной суд, если этого потребует ответчик или дело относится к исключительной юрисдикции федеральных судов). Кроме того, низовые суды общей юрисдикции рассматривают жалобы на решения магистратов и мировых судей.

Суды промежуточной, или апелляционной, юрисдикции созданы в ряде штатов для рассмотрения жалоб на приговоры и решения судов первой инстанции и других судебных и квазисудебных органов. Они имеют различные наименования, но чаще всего называются апелляционными судами. При этом в некоторых штатах созданы апелляционные суды отдельно по гражданским и уголовным делам, в других — суды промежуточной инстанции функционируют на правах апелляционных отделений Верховного суда США.

В состав апелляционных судов штатов входят от 10 до 50 судей. Слушание дел обычно проводят коллегии из трех судей. В некоторых штатах суды промежуточного звена осуществляют функции не только апелляционной, но и первой инстанции, рассматривая определенные категории наиболее серьезных гражданских и уголовных дел (например, о преступлениях за которые может быть назначено наказание в виде лишения свободы на срок свыше пяти лет).

Наконец, суды, возглавляющие судебные системы штатов, чаще всего называются верховными, но в ряде штатов они именуется по-другому, например апелляционными. Состоят они из 5—9 судей, один из которых назначается (как правило, губернатором) главным судьей. Основная функция судов штатов данного уровня заключается в рассмотрении апелляционных жалоб на решения и приговоры нижестоящих судов. Как правило, в тех штатах, где судебная система является трехзвенной, высшие суды рассматривают жалобы только по вопросам права, но не факта, принимая их к разбирательству исключительно по своему усмотрению, кроме апелляций на приговоры к смертной казни, которые подлежат обязательному рассмотрению высшей судебной инстанцией штата. В штатах с двухуровневой системой судов верховные суды обязаны разрешать все без исключения жалобы, поступающие к ним.

В качестве суда первой инстанции высший суд штата чаще всего рассматривает жалобы на незаконное содержание под стражей (в порядке хабеас корпус), а также наиболее сложные гражданские и уголовные дела.

Высшим судам штатов принадлежит важная роль в осуществлении конституционного контроля (причем на предмет соответствия правовых актов штата не только его собственной конституции, но и Конституции США), а также толкования положений конституции и законодательства данного штата.

Помимо названных звеньев системы судов общей юрисдикции в каждом штате имеются суды магистратов, рассматривающие дела о малозначительных преступлениях, наказываемых штрафами либо краткосрочным лишением свободы, а также гражданские дела с небольшой ценой иска (чаще всего до 1 тыс. долл.). Они называются по-разному в различных штатах: муниципальные, городские, полицейские суды, суды графств, суды общих сессий и т. д. Дела в них слушают магистраты или мировые судьи, не обязательно обладающие юридической подготовкой.

Во многих штатах действуют также суды специальной юрисдикции — либо самостоятельно, либо при окружных судах. Это суды по налогам, земельным, семейным спорам, по делам о наследовании, по претензиям к властям штатов, по рассмотрению дел о преступлениях несовершеннолетних.

Замещение судебных должностей в штатах осуществляется по-разному. Судьи высших и апелляционных судебных инстанций в большинстве штатов назначаются губернаторами с согласия верхней палаты легислатуры на срок 6—15 лет, причем часто с правом повторного назначения. В таком же порядке в некоторых штатах занимают должности и судьи низовых судов. Однако в 29 штатах судьи этих судов избираются населением. В некоторых штатах выборность распространяется и на судей апелляционных и высших судов. В двух штатах судьи избираются легислатурой.

Выборность судей штатов имеет исторические истоки в том времени, когда местное население стремилось обеспечить их независимость от английского правительства. Эта задача в период борьбы за независимость стояла гораздо более остро, нежели деполитизация судов. В настоящее время такая выборность сохраняется как историческая традиция. Однако на практике выборы судей давно уже не имеют столь принципиального отличия от назначения, как это может показаться на первый взгляд. Во-первых, избрание осуществляется на достаточно длительный срок (в среднем на 10 лет). Во-вторых, выборы судей далеко не столь политизированы и эмоционально окрашены, как парламентские или губернаторские, а тем более президентские: избрание судей проходит, как правило, безальтернативно, причем единственной кандидатурой является в подавляющем большинстве случаев действующий судья, который почти никогда не проигрывает. Выборы судей проводятся либо по мажоритарной избирательной системе относительного большинства (в 16 штатах), либо по пропорциональной системе с использованием партийных списков (в 13 штатах).

С конца 60-х гг. в штатах появляется институт *омбудсмана*. Этот институт на федеральном уровне отсутствует, хотя предложения и билли о его учреждении вносились в Конгресс не раз\*. Возражения против его использования в общенациональном масштабе сводятся к тому, что при президентской республике он якобы не имеет смысла, поскольку не существует политического парламентского контроля за исполнительной властью, что он неэффективен в условиях двухпартийности и огромных масштабов территории и населения, которыми США отличаются от европейских стран.

---

\* См.: *Бойцова В. В.* Служба защиты прав человека и гражданина. Мировой опыт. М., 1996. С. 280—290.

В настоящее время омбудсманы "общей компетенции" действуют в 12 штатах, причем в большинстве из них эти должностные лица официально именуется именно омбудсманом. В некоторых штатах они имеют другие наименования: Публичный советник (Небраска), Публичный адвокат (Нью-Джерси, Монтана), Помощник граждан (Айова). Кроме того, в ряде штатов действуют

специализированные (тюремные, больничные, университетские) и местные (городские) омбудсмены. Собственные омбудсмены действуют также в зависимых территориях — Пуэрто-Рико и Гуам.

В большинстве штатов, имеющих омбудсманов в системе своих органов власти, эти должностные лица назначаются губернатором. Лишь в Небраске, Айове, на Аляске и Гавайях омбудсмены получают полномочия от легислатуры штата. В первом случае назначение осуществляется на неопределенное время, во втором — на срок, фиксированный в законе (в большинстве штатов 5—6 лет) с правом повторного назначения. Сместить омбудсмана может соответственно либо легислатура штата большинством голосов, либо глава исполнительной власти только в строго определенных законом случаях, например при небрежном выполнении функций, совершении неправомерных действий, недееспособности.

Омбудсман штата рассматривает жалобы граждан на действия административных органов, нарушающие их права. К таким действиям относятся неразумные, несправедливые, дискриминационные, неэффективные. Жалобы подаются гражданами непосредственно в службу омбудсмана. Причем почти во всех штатах большая часть жалоб поступает по телефону (на Гавайях — около 90%). В некоторых штатах омбудсман может начать производство не только по жалобе, но и по собственной инициативе.

Юрисдикция омбудсманов, как правило, не распространяется на легислатуры, суды, губернаторов, мэров, а в некоторых штатах — также на органы местного самоуправления. Омбудсман вправе производить расследование поступивших к нему жалоб; вызывать и опрашивать для этого любое лицо по вопросам, относящимся к расследованию; требовать документы и предметы, если это необходимо для целей расследования. Впрочем, в ряде штатов из тех, в которых омбудсман назначается губернатором, он не имеет указанных прав. Однако в любом случае омбудсман пользуется правом на безотлагательный прием должностными лицами, которые обязаны отвечать на запросы омбудсмана.

По результатам расследования омбудсман представляет соответствующему органу или должностному лицу свои рекомендации. В установленные сроки на рекомендации должен быть дан ответ, в котором сообщено о мерах, принятых для выполнения рекомендаций. Если рекомендации отклонены, омбудсман докладывает о результатах своего расследования легислатуре или губернатору соответственно. Законодательство некоторых штатов предусматривает ежегодные доклады омбудсмана легислатуре, в которых характеризуется положение с правами человека в штате и даются рекомендации относительно совершенствования законодательства в этой сфере. Доклады публикуются в официальном издании легислатуры.

Специализированные омбудсмены — это прежде всего наиболее распространенные тюремные и университетские (действуют в более чем 100 университетах страны), а также "социальные": больничные и по делам престарелых граждан, школьные. Они учреждены для рассмотрения и предания гласности фактов нарушения прав человека соответствующими органами и учреждениями. В одних штатах они ответственны перед легислатурой, в других — перед губернатором, в третьих — перед соответствующим ведомством исполнительной власти штата, а в отдельных штатах — перед благотворительными организациями, которыми они назначаются и смещаются с должности (в случаях совершения указанных в законе нарушений), то есть имеют негосударственный характер.

### **3. Политико-территориальное устройство штатов**

США — одно из немногих государств, образовавшихся "снизу": первые колонисты селились небольшими общинами. Постепенно происходил процесс объединения общин в более крупные территориальные образования — поселки, города, графства — с целью совместного решения проблем и рационализации управления. Таким образом, как отмечал Алексис де Токвиль, "община была образована раньше, чем графство, графство появилось прежде штата, а штат — прежде, чем вся конфедерация"\*. Поэтому местное самоуправление и децентрализация власти оказались в США изначально сильными и прочными.

---

\* *Де Токвиль А.* Демократия в Америке. М., 1992. С. 51.

Система политико-административного деления штатов устанавливается их конституциями. Основными видами политико-административных единиц являются графства (их более 3 тыс.), муниципалитеты — собирательное наименование инкорпорированных (см., ниже п. 4) поселений: большой город (сити), город (таун), поселок (бороу), село (вилидж), которых в совокупности насчитывается более 19 тыс., тауншипы — объединения нескольких малых сельских поселений (около

17 тыс.). Кроме того, имеется около 33 тыс. специальных административного характера округов, в числе которых примерно 14,5 тыс. школьных\*.

\* См.: Statistical Abstract of the U.S. 1994. Wash., 1995. P. 295.

Штаты (кроме Аляски, Коннектикута и Род-Айленда) непосредственно подразделяются на *графства*. Значительное большинство других местных единиц входит в состав графств, хотя некоторые крупные города сами подразделяются на графства, например город Нью-Йорк состоит из пяти внутригородских графств. В целом по стране на их территории проживает около 89% населения. По размерам территории, численности населения и формам управления графства представляют собой чрезвычайно пеструю картину. Около 60% из них имеют менее 25 тыс. жителей, в то же время в 0,3% графств проживают 43,5% общего числа жителей всех графств\*. В южных штатах графства играют существенную роль в управлении, в северных же они сохранились в основном как территориальные ячейки для осуществления функций юстиции.

\* См.: Барабашев Г. В. Указ. соч. С. 33.

*Муниципальные корпорации* представляют собой важнейшую группу единиц местного самоуправления. В них проживают 2/3 населения страны. Различия между территориальными единицами внутри этого клана особенно велики. Свыше половины муниципальных корпораций имеет менее 1 тыс. жителей, а в 130 крупных городах страны проживает около четверти всего населения США. Однако статус муниципальных корпораций уравнивает их в правах. Большинство муниципальных корпораций входит в состав графств. 36 городов выделены из графств (это аналог английских метрополитенских графств) — их органы осуществляют функции, свойственные и муниципальным корпорациям, и графствам.

В 21 штате (в основном на севере и северо-востоке страны) имеются *тауншипы* и приравненные к ним единицы, образованные в сельской местности. Не будучи инкорпорированными единицами, они рассматриваются судами как квазикорпорации, уступая по объему функций муниципальным корпорациям.

Наконец, более половины всех местных единиц в США составляют *специальные округа*, которые образуются либо федеральной властью, либо штатами, либо совместно несколькими графствами или (и) городами, либо отдельными графствами или городами.

#### 4. Местное самоуправление

Поскольку с образованием единого государства и принятием Конституции и Билля о правах, сформулировавшего принцип остаточной компетенции штатов, вопросы организации местного самоуправления оказались в ведении штатов данный институт в доктрине и законодательстве стал считаться производным от власти штатов, в связи с чем определение статуса институтов местного управления осуществляется на основе уже знакомой читателю доктрины "ultra vires".

Наибольший объем правового регулирования местного самоуправления приходится на штаты. К его источникам относятся конституции штатов (некоторые из них провозглашают право населения на местное самоуправление), акты их legislatures (прежде всего *муниципальные кодексы*, принятые во многих штатах), акты исполнительной власти штата (губернаторов, департаментов, иных ведомств), принимаемые в порядке делегированного законодательства и посвященные различным сферам управления.

Правотворчество штатов в сфере местного самоуправления дополняется федеральным — по вопросам, затрагивающим "существенный общенациональный интерес", а также местным.

При этом *нормотворческие полномочия муниципальных органов трактуются как переданные им штатами* и осуществляемые этими органами в качестве агентов штатов. Местное правотворчество осуществляется прежде всего путем принятия конкретной политико-административной единицей собственной *хартии самоуправления* (Home Rule Charter). Право на такую хартию устанавливается конституциями 44 штатов. Однако данным правом обладают не все местные единицы, а лишь те, которые признаны *инкорпорированными*, то есть получили статус "муниципальных корпораций". В ряде штатов такой статус имеют только города, численность населения которых превышает определенный минимум (например, в Аризоне — 3,5 тыс. человек, в Техасе — 5 тыс.). В некоторых штатах хартии самоуправления предусмотрены помимо городов также для графств и тауншипов. Хартии не должны противоречить федеральным Конституции и законодательству, а также конституции и законам



соответствующего штата. Обычно хартии принимаются на местных референдумах. В некоторых штатах они подлежат последующему утверждению легислатурой штата. Содержание хартий включает вопросы организации власти в соответствующей единице, порядок формирования органов местного самоуправления и их аппарата, статуса советника (депутата), осуществления гражданской инициативы и референдума.

*Судебные прецеденты* как источники муниципального права в США, с одной стороны, формулируют гарантии прав местного самоуправления, а с другой — являются важным элементом в механизме контроля за ним со стороны правительства штатов на основе использования доктрины "ultra vires".

Наконец, именно в силу решающей роли данной доктрины для определения статуса местного самоуправления обычай как источник муниципального права не получил в США широкого распространения.

Компетенция территориальных единиц местного самоуправления базируется, как уже указывалось, на доктрине "ultra vires", предполагающей исключительно позитивную регламентацию полномочий.

Полномочия единиц местного самоуправления охватывают несколько сфер. Более всего местные власти занимаются вопросами социального обслуживания: школьным образованием, библиотечным делом, социальным обеспечением, благоустройством, организацией мест отдыха, контролем за качеством товаров. Второе место по объему функций органов местного самоуправления занимают вопросы административно-управленческие: обеспечение правопорядка (управление полицией), правосудия и противопожарной безопасности, сбор налогов, проведение выборов, запись актов гражданского состояния. В меньшей степени органы местного самоуправления занимаются экономическими вопросами. Они руководят принадлежащими им предприятиями и службами, управляют своим имуществом, а также косвенно регулируют деятельность частных предприятий, осуществляют строительство муниципального жилья, устанавливают ставки арендной платы и т. п.

Своеобразная черта муниципальной системы США — отсутствие четкого разграничения компетенции между политико-административными единицами различных уровней. В качестве общей тенденции можно отметить расширение прав крупных муниципалитетов.

В рамках специальных округов решаются многие отраслевые вопросы: водоснабжение, очистка, пожарная охрана, санитарный надзор, организация судов и полиции.

Полномочия самоуправляющихся местных сообществ осуществляются через институты непосредственной демократии (выборы, референдумы, общие собрания жителей, народная инициатива), а также через представительные, исполнительные и иные органы местного самоуправления. Статус и соотношение указанных институтов в различных политико-административных единицах неодинаковы. В большинстве из них преобладают представительные выборные коллегиальные органы, именуемые *совета́ми* (иногда — комитетам). Однако организация советов графств и специальных округов строится при заметном ограничении принципа выборности. Так, в некоторых графствах (их около 1/4) советы (комитеты) формируются не путем прямых выборов, а иными способами. Например, в одних графствах они состоят из выборных представителей входящих в графство муниципалитетов и (или) тауншипов, в других — из судьи графства как председателя и мировых судей в качестве членов, в третьих судья графства по должности может являться председателем совета графства, члены которого избираются населением. Назначение, должностной принцип и двустепенные выборы используются в США и для формирования советов некоторых специальных округов, хотя по большей части они в настоящее время являются избираемыми. Непосредственно избираемые советы графств и округов чаще всего именуется советами комиссаров, а остальные — советами контролеров.

Во всех муниципальных, корпорациях действуют советы, избираемые прямыми выборами. В тауншипах и таунах, не имеющих статуса муниципальных корпораций, основные вопросы управления решаются в зависимости от численности их населения либо выборными советами, либо *общими собраниями жителей* (таун-митингами), собирающимися один раз в год и решающими вопросы принятия местного бюджета, назначения должностных лиц исполнительного аппарата и некоторые другие.

В большинстве штатов местные советы однопалатны. Они довольно малочисленны — обычно 5—7 членов. В самых крупных городах наиболее распространены советы из 9 выборных (хотя крупнейший в США городской совет — чикагский — состоит из 50 членов). Советы графств, как правило, насчитывают 3—5 членов, но иногда встречаются и весьма многочисленные советы: 30, 50 и более членов. Советы специальных округов имеют обычно от 3 до 7 членов.

Сроки полномочий различных советов (и советников) также неодинаковы. Большинство советов городов и графств обновляются по частям. В крупных городах срок полномочий советников составляет чаще всего четыре года, хотя в некоторых из них — два и три года. В графствах большинство советников также избирается на четыре года, при минимальной продолжительности срока их полномочий один год и максимальной — 8 лет (впрочем, таких советов немного).

Статус члена совета характеризуется *свободным мандатом*. Однако примерно в половине штатов указание об этом в конституциях и хартиях местного самоуправления сочетается с возможностью *отзыва*. Он может быть применен не только в отношении членов советов, но и выборных чиновников, а иногда и назначаемых должностных лиц. На практике отзыв применяется редко. Во многом это объясняется чрезвычайно жесткими требованиями, установленными для процедуры возбуждения вопроса об отзыве. Это осуществляется в петиционной форме. Петиция требует подписей 15, 25 или даже 55% избирателей\*. Только если инициативной группе удастся их собрать, назначается тайное голосование об отзыве.

---

\* См.: Барабашев Г. В. Указ. соч. С. 80.

Вопрос об *оплате труда советников* решается в различных политико-административных единицах по-разному. Примерно 1/5 хартий городов не предусматривает оплаты труда советников. В большинстве других городов размер их жалованья столь низок, что даже не покрывает расходов советников, связанных с муниципальной деятельностью. Исключение составляют крупные и средние города, где комиссары получают вознаграждение как главы департаментов, так как осуществляют административную деятельность на постоянной основе. Оплачиваемым является и труд советников в некоторых крупнейших городах независимо от формы их управления. В любом случае их статус считается совместимым с занятием трудовой и коммерческой деятельностью. Советникам возмещаются финансовые затраты, связанные с осуществлением их функций.

Институт комитетов (комиссий) местных советов не получил в США в отличие от многих других стран широкого распространения. Они образуются лишь в советах со "слабыми" мэрами.

Организация местного самоуправления в Америке отличается от большинства государств еще и *значительным влиянием партий* на его органы. Строго партийный характер носят выборы, соответственно и решения часто фактически принимаются партийным большинством совета. В крупных городах господствующие позиции чаще принадлежат демократам (благодаря поддержке профсоюзов и негритянского движения). Влияние республиканцев доминирует в сельских местностях и богатых пригородах. В отдельных местных единицах существуют более или менее стабильные локальные политические партии.

Представительные органы (в малонаселенных таунах и тауншипах — собрания жителей) призваны играть наиболее значимую роль в реализации функций местного самоуправления. Их полномочия включают нормативное регулирование и решение основных вопросов управления в рамках соответствующего территориального образования. Однако реальная роль выборных органов зависит от их соотношения с высшими должностными лицами местного самоуправления и его исполнительного аппарата в целом. Такое соотношение определяется системой местного самоуправления, сложившейся в той или иной местной единице. Наиболее распространенными являются в США три таких системы: совет — мэр (председатель совета в квазикорпорациях), совет — управляющий и комиссия система.

Система *совет — мэр* характеризуется наличием выборного главы местного представительного органа. Она, в свою очередь, распадается на несколько разновидностей. Наиболее распространенные из них — это сильный совет — слабый мэр (председатель совета) и, наоборот, сильный мэр (председатель совета) — слабый совет.

Система *сильный совет — слабый мэр* является старейшей по времени возникновения и означает фактическое доминирование совета над исполнительным аппаратом. Мэр города либо председатель совета графства, тауна или тауншипа избирается самим советом из своего состава. Данная система характеризуется сосредоточением в ведении муниципального совета не только полномочий по регулированию, общему руководству и контролю за деятельностью исполнительного аппарата, но и большого объема прав в сфере текущего управления. За мэром же закрепляются в основном представительские и технико-организационные функции. Данная система была наиболее распространена в США до начала XX в. В настоящее время она существует в немногочисленных

поселениях (в 2/3 городов с населением 5—10 тыс. человек), а также в нескольких крупных городах страны (например, Атланте, Провиденсе, Чикаго, Лос-Анджелесе).

В большинстве же городов в настоящее время преобладает система сильный мэр — слабый совет. В ее рамках мэр, как и совет, непосредственно избирается населением на два-четыре года, возглавляет исполнительный аппарат, назначая и освобождая от должности руководителей его отраслевых и функциональных подразделений, причем без последующего одобрения совета, руководит деятельностью подразделений аппарата, координирует ее, наконец, обладает правом отлагательного вето на акты, принятые советом. Сам совет является фактически второстепенным элементом механизма местного самоуправления, давая критическую оценку, а чаще всего механически одобряя проекты, исходящие от исполнительного аппарата. Данная система утвердилась в большинстве крупных городов страны, а также все большее распространение приобретает в графствах, тауншипах и таунах. Эта модель аналогична форме правления в Союзе и штатах.

Однако во многих городах действует третья модель системы совет — мэр, а точнее председатель совета. Для нее характерен тип слабого председателя, однако и совет сильным назвать нельзя: главы исполнительных органов местной власти специальной компетенции выборные и относительно независимы от советов, от их председателей, которые не имеют даже координационных полномочий.

Вторая система организации местного самоуправления *совет — управляющий* получила наибольшее распространение в средних городах, а в последние десятилетия — также в таунах Новой Англии. Увеличивается и число графств, ее использующих. Возрастающая популярность данной системы объясняется усилением необходимости профессионализации муниципального управления. Ее возникновение означает по сути использование в организации местного самоуправления управленческого опыта частных корпораций с их советами директоров и управляющими-менеджерами. Управляющие назначаются советом не из своего состава на 6—7 лет, но могут быть им отозваны досрочно. Это высокооплачиваемые профессионалы, рекрутируемые в основном из числа управленцев чиновничьей или "деловой" среды. Статус управляющего аналогичен статусу сильного мэра в предыдущей системе муниципального управления. В рамках этой системы тоже имеется мэр, избираемый советом или населением, который, впрочем, практически полностью отстранен от исполнительной деятельности. За ним сохраняются только представительские функции и председательство на заседаниях совета.

Наконец, для третьей системы местного самоуправления в США — *комиссионной* — характерно полное слияние функций выборного совета и управления муниципальным аппаратом посредством образования советом комиссии, состоящей из советников и действующей на постоянной основе. Члены комиссии одновременно являются главами муниципальных департаментов. Данная система широкого распространения не получила, она используется в небольшом числе средних городов.

*Управление в специальных округах* в основном сконцентрировано в руках коллегиальных органов — выборных, назначаемых или сформированных по должностному принципу окружных советов, которые через своих председателей или назначаемых ими руководителей направляют работу аппарата — обычно небольшого — штатных служащих округа.

Помимо представительных и исполнительных органов механизм местного самоуправления включает еще ряд институтов. Местные *омбудсмены*, в основном городские, занимаются вопросами защиты бедных, потребителей, наемных работников, безработных, иммигрантов.

Важным должностным лицом в графстве является *шериф*, обычно избираемый населением на два—четыре года. Он возглавляет полицию графства, производит аресты, вызов в суд и т. п. В городах шерифы отсутствуют, их функции выполняют начальники департаментов полиции, назначаемые либо местной властью (мэрами, управляющими, советами — в зависимости от системы местного самоуправления), либо исполнительной властью штата. Надзор за соблюдением закона составляет главную обязанность *атторнеев* графств и городов, которые тоже чаще всего избираются местным населением, но иногда назначаются мэрами или управляющими либо атторнеем штата или губернатором. Помимо осуществления надзорной функции атторней занимается расследованием преступлений, представляет графство в суде. Расследование убийств производит *коронер*, обычно тоже избираемый населением.

Местное самоуправление в США построено по англосаксонской модели. Но, как и в других странах, воспринявших данную модель, это не означает полной свободы местного самоуправления от контроля со стороны государственной власти. Осуществляется он преимущественно органами исполнительной

власти штатов. С 60-х гг. XX в. в системе кабинета губернаторов многих штатов стали создаваться специализированные департаменты по вопросам местного самоуправления.

Контроль штатов за местным самоуправлением осуществляется в основном в форме *административного надзора*. Опека в виде предварительного одобрения актов органов местного самоуправления главой соответствующего департамента штата, а также финансовых санкций за ненадлежащее использование субсидий и субвенций применяется лишь в рамках финансирования штатом различных местных проектов. Проявлением опеки, очевидно, можно считать и необходимость согласия глав департаментов штата на назначение некоторых должностных лиц местного самоуправления.

На местное самоуправление посредством составления различных программ в области местного планирования, жилищного строительства, иных социальных, экономических, административных мероприятий влияют в последние десятилетия не только штаты, но и федеральные органы. Юридически такие программы не обязательны для местных органов, они содержат лишь рекомендации. Однако в зависимости от участия органов местного самоуправления в указанных программах ставится предоставление им финансовой и технической помощи, подкрепляющей программу.

Основные гарантии местного самоуправления — это провозглашение права на него конституциями и законами штатов, предоставление территориальным единицам статуса муниципальных корпораций, наличие у корпораций хартий местного самоуправления и иных актов локального регулирования, а также муниципального бюджета и собственности, наконец, право на судебную защиту.

### **5. Зависимые территории**

Особый статус имеют так называемые "территории, принадлежащие Соединенным Штатам" (разд. 3 ст. IV Конституции). Первоначально этот термин имел в виду американские колонии. После распада колониальной системы им стали обозначаться зависимые территории — малонаселенные острова в Атлантическом и Тихом океанах, сохранившие юридическую зависимость от США. Зависимость проявляется в том, что "Конгресс вправе распоряжаться территорией... и издавать в связи с этим все необходимые правила и постановления", то есть принимаемые американским парламентом законы обязательны для населения зависимых территорий, хотя оно не участвует в выборах членов палат Конгресса и Президента США.

К зависимым территориям США относятся Пуэрто-Рико, Гуам, Восточное Самоа, часть Виргинских островов и Микронезия, которую составляют ныне четыре государства: Федеративные Штаты Микронезии, Республика Маршалловы Острова, Содружество Северных Марианских Островов и Республика Палау. Все территории являются самоуправляемыми, т. е. в них действуют выборные законодательные органы, которым Конгресс делегировал часть своих полномочий, сохранив за собой сферы обороны и внешней политики. Пуэрто-Рико и государства Микронезии имеют статус "свободно ассоциированных с США государств с правами самоуправления". В то же время Федеративные Штаты Микронезии, Республика Маршалловы Острова и Республика Палау состоят членами ООН; поэтому с юридической точки зрения зависимыми территориями их можно считать условно, учитывая фактические отношения.

Самой крупной из "территорий" является Пуэрто-Рико — владение США в Карибском море на одноименном острове и ряде мелких прилегающих островов. Здесь действует Конституция 1952 г. Верховная законодательная власть принадлежит Конгрессу США. В его нижней палате Пуэрто-Рико представлено комиссаром-резидентом с совещательным голосом. Законодательная власть в рамках автономии Пуэрто-Рико осуществляется двухпалатным Законодательным собранием (the Legislature). Его палаты — Палата представителей и Сенат — избираются непосредственно населением на четыре года. Исполнительная власть принадлежит Губернатору, также избираемому прямым голосованием на четыре года. Аналогичный статус и государственно-правовую организацию имеют прочие "территории" США. Следует отметить, что в Пуэрто-Рико и в государствах Микронезии проводились референдумы по вопросу о перспективах взаимоотношений с США. Большинство населения высказалось за сохранение статуса "свободно присоединившихся государств".

#### ***Контрольные вопросы и задания***

1. Чем можно объяснить долгожительство Конституции США?
2. В чем состоят различия правового статуса урожденных и натурализованных граждан США?

3. Какой правовой институт, содержащийся в законодательстве о гражданстве Великобритании, аналогичен институту "американец, не имеющий гражданства США"?
4. Чем отличается "право почвы" в законодательстве США от аналогичного способа приобретения гражданства по рождению в европейских странах? А в Великобритании?
5. Каково юридическое различие понятий "гражданин США" и "американец"?
6. Какое воплощение получил в Конституции США правовой принцип: "разрешено все то, что не запрещено"?
7. Исследовав текст Конституции США 1787 г., попытайтесь найти положения, на которые ссылаются сторонники и противники смертной казни для обоснования своей позиции. Чья аргументация вам кажется более убедительной с формально-юридической точки зрения?
8. Как вы думаете, почему не была ратифицирована поправка к Конституции США о равноправии мужчин и женщин?
9. В чем заключаются различия двух главных государственных программ в сфере здравоохранения — Медикэр и Медикэйд?
10. Как вы думаете, почему число выборщиков Президента (и Вице-президента) США от федерального округа Колумбия равно именно трем? Случайна ли эта цифра?
11. Каким образом механизм финансирования президентских выборов в США способствует сохранению двухпартийной системы?
12. Как вы оцениваете целесообразность заимствования нами института праймериз?
13. Какие юридические факты влекут в США вступление закона в силу?
14. Установите причинно-следственную связь между понятиями "карманное вето", "дисконтинуитет", "парламентское флибустьерство".
15. Поправка I к Конституции США установила, что Конгресс не может принимать законы, ограничивающие целый ряд прав человека. Почему в поправке установлен запрет только в отношении актов Конгресса? А Президент может издавать соответствующие акты? А суды? А органы государственной власти штатов? Ответ обоснуйте.
16. Чем отличается большое жюри от малого?
17. Чем американские магистраты отличаются от итальянских?
18. Почему полномочия Союза и штатов разграничены в США лишь в законодательной сфере?
19. Какие разновидности конституционного института территорий существуют в США?

### Литература

- Абрамов Ю. К.* Американская партийная модель // США: экономика, политика, идеология. 1992. № 5. Американские президенты. 41 исторический портрет от Джорджа Вашингтона до Билла Клинтона. Ростов н/Д; М.: Феникс—Зевс, 1997.
- Верховенство права. М.: Прогресс-Универс, 1992.
- Егоров С. А.* Конституционализм в США: политико-правовые аспекты. М.: Наука, 1993.
- Егоров С. А.* Современная наука конституционного права США. М.: Наука, 1987.
- Жидков О. А.* Верховный Суд США: право и политика. М.: Наука, 1985.
- Зяблюк Н. Г.* США. Лоббизм и политика. М.: Мысль, 1976.
- Зяблюк Н. Г.* Соединенные Штаты Америки: новый закон о лоббистской деятельности // Бизнес и политика. 1996. № 3.
- Зяблюк Н. Г.* Американские выборы: финансовый аспект // США: экономика, политика, идеология. 1998. № 7.
- Лафитский В. И.* США: конституционный строй и роль штатов в структуре американского федерализма. М.: Известия, 1993.
- Лафитский В. И.* Основы конституционного строя США. М.: НОРМА, 1998.
- Мишин А. А.* Государственное право США. М.: Наука, 1976.
- Мишин А. А.* Принцип разделения властей в конституционном механизме США. М.: Наука, 1984.
- Мишин А. А., Власихин В. А.* Конституция США. Политико-правовой комментарий. М.: Международные отношения, 1985.
- Николайчик В. М.* Суд присяжных как "символ Конституции" // США: экономика, политика, идеология. 1997. № 8.
- Остром В.* Смысл американского федерализма. М.: Арена, 1993.
- Политические институты США. М.: Наука, 1988.

- Разделенная демократия. М.: Прогресс-Универс, 1994.
- Саликов М. С. Сравнительный федерализм США и России. Екатеринбург: УрГЮА—Гуманит. ун-т, 1998.
- США. Конституция и законодательные акты. М.: Прогресс-Универс, 1993.
- Современные США. Энциклопедический справочник. М.: Политиздат, 1988.
- Де Токвиль А. Демократия в Америке. М.: Прогресс, 1994.
- Уилсон Дж. Американское правительство. М.: Прогресс-Универс, 1990.
- Федералист. М.: Прогресс-Литера, 1993.
- Флитчер А. М., Роу Б. Х. Как работает Вашингтон. М.: Олимп—ППП, 1995.
- Фридман Л. Введение в американское право. М.: Прогресс-Универс, 1993.
- Червонная С. А. Обеспечение прав меньшинств в США // США: экономика, политика, идеология. 1995. № 7.

## Глава XI. Основы конституционного права Бразилии

### § 1. Конституция Бразилии

#### 1. Конституционное развитие

Бразилия — пятая по величине территории, шестая по численности населения (более 158 млн. жителей в 1996 г.) и восьмая по уровню экономического развития страна в мире. В этой многоэтнической стране в середине текущего столетия 55—60% населения принадлежали к белой расе, примерно 25% составляли мулаты, 15% — негры и около 0,5% — индейцы. Большинство населения — потомки португальцев, когда-то завоевавших Бразилию, но среди населения имеется некоторая доля немцев, датчан и бельгийцев, эмигрировавших в эту страну, а также японцев и китайцев. Происходящая эволюция этнического состава ведет к тому, что доля белого населения растет медленнее, чем доля других расовых групп. Бразилия занимает третью часть территории Латинской Америки, и примерно третью часть населения последней составляет население этой страны.

С 1500 по 1822 г. Бразилия была колонией Португалии. В 1815 г. Бразилия получила статус королевства, став составной частью Объединенного королевства Португалии, Бразилии и Алгарви, но фактически продолжала оставаться в прежнем положении. В колониальный период в стране неоднократно поднималось освободительное движение за независимость. Революция 1820 г. в Португалии повлекла новую активизацию такого движения, и в результате 7 сентября 1822 г. Бразилия стала независимой империей. Участие бразильских представителей в разработке либеральной португальской Конституции в 1821 г. послужило импульсом к попыткам создать конституционный строй и в Бразилии. Учредительное собрание, созванное в июне 1822 г. принцем-регентом Педру и приступившее к разработке Конституции в мае 1823 г., было вскоре им же распущено. В октябре 1823 г. Педру I, ставший к тому времени Императором, учредил Государственный совет, который и выработал Конституцию, октроированную в 1824 г. и провозгласившую страну конституционной и представительной монархией. В соответствии с концепцией Бенжамена Констан Конституция предусмотрела разделение государственной власти на законодательную, исполнительную, судебную и посредническую (*Moderador*)\*. В 1825 г. Португалия была вынуждена признать независимость своей бывшей колонии.

---

\* См.: *Dezen Junior G. Direito Constitucional — 10 edição. Brasília. 1999. P. 146.*

Со времени завоевания независимости Бразилия прошла длительный путь конституционной эволюции, ознаменовавшийся принятием еще 6 конституций. Всякий раз развитие проходило в острой политической борьбе, порою переходившей в восстания и военные перевороты. Первая Конституция неоднократно изменялась, в частности Дополнительным конституционным актом 12 августа 1834 г., а также актами 12 мая 1840 г. и 23 ноября 1841 г. Наиболее заметной вехой в политическом развитии стали антимонархические выступления в ноябре 1889 г., приведшие к падению монархии. Временное правительство провозгласило в Бразилии республику с федеративной формой территориального устройства, а Национальный учредительный конгресс принял Конституцию Федеративной Республики Бразилии, в которой в большой мере был использован опыт США. Она была промульгирована 24 февраля 1891 г.

В 1930 г. в стране произошла революция, в результате которой Учредительное собрание, сформированное в 1933 г. с использованием идеи корпоративного представительства, заимствованной у фашистской Италии, одобрило в 1934 г. Конституцию, предложенную Правительством. Провозглашая разделение власти на законодательную, исполнительную и судебную, Конституция усилила ее исполнительную ветвь.

10 ноября 1937 г. Президент (фактически диктатор) Жетулио Варгас октроировал Конституцию "Нового государства", которая по существу санкционировала сосредоточение в руках Президента всей власти. Полномочия Национального конгресса и автономия судебной власти и штатов были урезаны, Федеральный сенат переименован в Федеральный совет. Последовавший роспуск парламента превратил в фикцию многие положения Конституции.

В начале 1945 г. под давлением различных оппозиционных сил в стране произошла некоторая либерализация режима, в частности была разрешена деятельность политических партий, снят запрет на забастовки. В октябре 1945 г. в результате заговора военных режим Ж. Варгаса был свергнут. 2 декабря того же года состоялись выборы, в итоге которых один из организаторов переворота генерал Эурико Гаспар Дутра стал Президентом страны; одновременно было сформировано Учредительное собрание для разработки новой Конституции. При ее создании были взяты за основу положения Конституции 1934 г. Проект разрабатывался самим Собранием. Конституция была им принята 18 сентября 1946 г. и с довольно многочисленными поправками действовала до следующего военного переворота. Конституция 1946 г. представляла собой довольно демократический акт, провозглашавший достаточно широкий круг прав и свобод, содержала принцип разделения властей, восстановила права штатов и муниципий.

В условиях усиления роли государства в экономической сфере и политизации бразильского общества произошло объединение сил, выступавших против существовавшего режима. 31 мая 1964 г. в штате Минас-Жерайс вспыхнул военный мятеж, окончившийся государственным переворотом. За несколько недель до этого командующие тремя видами вооруженных сил издали Институционный акт № 1, который впоследствии стал юридической основой оформлявшегося авторитарного режима. Затем последовали другие такие же акты (всего более 10). Они регулировали важнейшие стороны жизни государства и правового положения его жителей. Конституция 1946 г. при этом юридически не отменялась; в Институционном акте № 1 специально подчеркивалось, что она продолжает действовать, но подвергается некоторым изменениям. Продолжал действовать Конгресс, но из его состава были удалены наиболее активные противники установленного режима.

24 января 1967 г. была промульгирована еще одна Конституция, которая усилила роль Союза в ущерб штатам и власть Президента, предусмотрев возможность, приостановления конституционных прав и свобод. Отменялись прямые выборы Президента, который стал избираться коллегией в составе Национального конгресса и делегатов от законодательных собраний штатов. 17 октября 1969 г. военная хунта провела Конституционную поправку № 1, которая увеличила срок полномочий Президента с четырех до пяти лет, ввела косвенные выборы губернаторов штатов и отменила парламентский иммунитет. Эту новую редакцию Конституции иногда считают отдельной конституцией.

Особенность военно-авторитарного режима состояла в том, что хотя военные оказывали решающее влияние на жизнь страны, в то же время продолжали действовать и гражданские органы — парламент (военные, ставшие депутатами, должны были уйти в запас), продолжали работать суды. Действовали, хотя и с некоторыми ограничениями, права и свободы.

В первый период правления военных основная ставка делалась на репрессивные меры по подавлению оппозиции, подчинению профсоюзов, усмирению рабочего и крестьянского движения. Развернувшаяся забастовочная борьба, консолидация противников режима, демократическое движение повлекли значительное сужение социальной базы режима. Происходила постепенная эволюция и в среде военных, у которых возобладали сторонники умеренной политики. Эти факторы постепенно привели к заметной демократизации внутри страны. Была разрешена деятельность многих политических партий (за исключением коммунистов). Политический режим постепенно менял свой характер, приняв с 1979 г. либерально-авторитарную окраску. Во второй половине 80-х гг. значительно изменилось соотношение политических сил внутри страны; демократические силы постепенно наращивали свои усилия. Правящая верхушка страны также проявила готовность к политическим реформам. В результате были проведены выборы в Национальное учредительное собрание, которое после выработки Конституции должно было выполнять функции парламента. Поэтому это Собрание было избрано двухпалатным. В состав Собрания входили члены Национального конгресса — 72

сенатора и 487 депутатов, получивших свои мандаты 15 ноября 1986 г. Оно заседало в течение восьми месяцев и пяти дней.

До избрания Собрания 18 июля 1985 г. Президентом страны был издан декрет об образовании Временной комиссии по конституционным преобразованиям, состоявшей из 49 наиболее крупных бразильских юристов и отражавшей широкий спектр различных мнений (например, в нее входил и известный писатель-коммунист Жоржи Амаду). Комиссия разработала предварительный проект Конституции, который подвергся критике со стороны и левых и правых партий. Этот проект, однако, не был представлен в Учредительное собрание с тем, чтобы не оказывать давления на депутатов, но имел моральное и познавательное значение и был использован Собранием.

Учредительное собрание, начавшее работать в феврале 1987 г., разрабатывало текст Конституции в 8 тематических комиссиях, разделенных на подкомиссии. В них было рассмотрено 14 920 поправок; затем в комиссиях по синтезу было изучено 35 111 предложений и поправок. Проект Конституции, выработанный Собранием, 9 июля 1987 г. был вынесен на всенародное обсуждение. Работа учредительного органа проходила в обстановке гласности; граждане имели возможность свободно посещать его заседания. В проект могли вноситься "народные поправки", т. е. поправки, подписанные не менее чем 30 тыс. избирателей. При этом один избиратель не мог подписывать более трех предложений. Поправки в порядке народной инициативы затрагивали вопросы аграрной реформы, право на труд, право на образование, другие социальные права, защиту окружающей среды, вопросы жилища, амнистии, образования новых штатов. В течение месячного срока было предложено более 10 тыс. поправок, под которыми подписались около 12 млн. избирателей. Наибольшее число подписей собрали предложения об аграрной реформе (более 1 млн.). В конце концов в текст были включены 122 народные поправки. Самими членами Собрания было предложено более 60 тыс. поправок.

Заключительное голосование по тексту Конституции состоялось 22 сентября 1988 г. "За" было подано 474 голоса, "против" — 15, воздержались 6 членов Собрания. Конституция вступила в силу 5 октября 1988 г. Состоящий из почти 42 тыс. слов, высший закон 1988 г. оказался самым объемным в истории страны. Он положил начало новому периоду в истории страны — периоду "Новой республики".

На декабрь 2000 г. в Конституцию была внесена 31 поправка.

## **2. Общая характеристика действующей Конституции**

Конституция 1988 г. построена в соответствии с конституционными традициями Бразилии, в более широком плане — в соответствии с латиноамериканскими традициями, всегда ориентированными на государственно-правовую систему США. Влияние последней весьма заметно и начинается с первой же строчки, которая повторяет знаменитую фразу из Конституции США 1787 г. Только здесь читаем: "Мы, представители бразильского народа..." Цели образования нового бразильского государства значительно шире, чем указанные в преамбуле высшего закона США (несомненно влияние времени), но форма подачи одна и та же. Этими целями являются: учреждение демократического государства, призванного "обеспечить осуществление социальных и индивидуальных прав, свободу, безопасность, благосостояние, развитие, равенство и справедливость в качестве наивысших ценностей общества братского, плюралистического и без предрассудков, основанного на социальной и обязывающей гармонии, на внутреннем и международном порядке с мирным разрешением разногласий...". Республиканская президентская форма правления, федеративная форма территориального устройства, четко прописанное разделение компетенции по горизонтали (принцип разделения властей) и по вертикали (распределение компетенции между Союзом и субъектами федерации), примат личных прав и свобод перед остальными — несомненные заимствования из конституционной системы США.

В то же время акт 1988 г. вобрал многие институты из европейского конституционного права. Детальное регулирование социальных прав и свобод, специальная глава о политических партиях, регулирование института конституционного контроля, двух видов чрезвычайного положения (состояние защиты и военное положение), а также многочисленные и объемные нормы, касающиеся экономических отношений, культуры, социальной политики, градостроительства, здравоохранения, спорта и других, о которых будет сказано ниже, навеяны соответствующими положениями конституций Португалии 1976 г., Испании 1978 г., Греции 1975 г., принятие которых предшествовало началу работы Учредительного собрания.

Несомненен европейский подход к формулированию ряда важных институтов. В Конституции 1988 г. устанавливаются общие принципы с соответствующей отсылкой к дополняющему\*



(конституционному), органическому и обычному законодательству. Именно такой подход характерен для французской Конституции 1958 г. (отсылки к органическому и обычному законодательству), Конституции Италии 1947 г. (отсылки к конституционному, органическому и обычному законодательству), Конституции Испании 1978 г. (также отсылки к органическому и обычному законодательству) и Португалии 1974 г. (после нескольких пересмотров, практически целиком изменивших первоначальный текст, в этом акте содержатся многочисленные отсылки к законам, регулирующим детали устанавливаемых норм). Такой подход к регулированию мы находим в разд. VII и VIII об экономическом и социальном устройстве, в главах об урбанизации, социальном обеспечении, в отделе II второй главы того же восьмого раздела о социальном устройстве — о здравоохранении, отделе III этой же главы — о социальной политике, в гл. III этого раздела — об образовании, культуре и спорте (ст. 205 и сл.), гл. IV — о науке и технологии. Конституция отвечает на очень большое число вопросов в экономической, социальной и культурной областях, что объясняется требованиями нашего времени. Детальное регулирование вопросов с отсылочным характером норм — специфическая черта бразильской Конституции. Характерно, что Конституция зачастую дает законодателю подробные инструкции относительно содержания законов, к которым она отсылает.

---

\* Термин "leis complementares" в Общей части учебника был переведен как "дополнительные законы". Данный автором настоящей главы перевод "дополняющие законы" представляется более точным, ибо имеются в виду законы, дополняющие Конституцию. — *Прим. ред.*

Конституция 1988 г. имеет типичную для бразильской традиции форму: она включает преамбулу и две части — основную с девятью разделами, которые делятся на главы (некоторые главы делятся еще на отделы), а те — на статьи, имеющие подчас сложное внутреннее членение (общий принцип, конкретизирующие пункты и развивающие параграфы), и Акт о переходных конституционных положениях, имеющий отдельную нумерацию статей. Точно такую же структуру имела, например, Конституция 1946 г. Основная часть Конституции включала первоначально 245 статей. Затем их число несколько увеличилось, хотя нумерация статей не менялась. Число статей Акта о переходных конституционных положениях увеличилось с 70 до 83. Кроме того, действует ряд статей конституционных поправок, положения которых не инкорпорированы в текст Конституции (ст. 3—6 Конституционной поправки № 17 1997 г., ст. 25—31, 33, 34 Конституционной поправки № 19 1998 г., ст. 3—17 Конституционной поправки № 20 1998 года); они имеют преимущественно переходный характер.

Композиционно Конституция 1988 г. построена по европейскому образцу: она открывается преамбулой, за которой следуют раздел об основных принципах и чрезвычайно обширный раздел о правах и основных гарантиях, за которыми помещены разделы об организации государства, о защите государства и демократических институтов, о налогах и бюджете, об экономическом и финансовом устройстве, о социальном устройстве и, наконец, об общих конституционных положениях, которые носят заключительный характер.

Подробнее о конституционных правах и свободах будет сказано ниже; здесь же мы лишь отметим, что в Конституцию 1988 г. включены права и свободы всех трех "волн" развития этого института, всех, как часто говорится в современной западноевропейской литературе, трех "генераций". Помимо упомянутых, в общем ставших традиционными, в акте встречаются совершенно исключительные права и свободы, не получившие еще отражения в конституциях стран Европы. Например, п. XLIV ст. 5 бразильской Конституции говорит о том, что действия вооруженных групп, военных или гражданских, против конституционного строя и демократического государства образуют не имеющее давности преступление, за совершение которого виновные не могут временно освобождаться под залог. Пункт XLIII этой же статьи содержит значительный перечень преступлений (применение пыток, незаконная торговля наркотическими средствами и подобными веществами, терроризм и деяния, определяемые как "гнусные" — квалифицированное убийство, разбой и др.), совершение которых исключает возможность применения к преступникам помилования или амнистии, а также временного освобождения под залог.

Конституция 1988 г. — одна из немногих в мире, которая подробно урегулировала основы экономических и социальных отношений в обществе.

Форма правления первоначально была установлена Конституцией как временная, поскольку согласно ст. 2 переходных положений на 7 сентября 1993 г. был назначен плебисцит о форме правления (республика или монархия) и о "системе правления" (парламентарная или президентская). Это условие было включено в Конституцию с тем, чтобы после четверти века авторитарного правления военных

народ в течение пяти лет привык к демократическим отношениям и сознательно отреагировал на монархические тенденции, существующие в стране и получившие отражение в Учредительном собрании. Плебисцит в соответствии с названной статьей состоялся несколько раньше предусмотренного срока — 21 апреля 1993 г. Из проголосовавших 90 млн. избирателей 66,1% высказались за республиканскую форму правления и 10,2% — за восстановление в стране монархии; 56,4% избирателей проголосовали за президентскую форму правления и 24,7% — в пользу парламентской республики. Около 20% избирателей подали недействительные или незаполненные бюллетени, а уровень абсентеизма на этом национальном голосовании превысил 20%, несмотря на то, что в Бразилии существует обязательное голосование.

Конституция Бразилии — высший закон в стране; это обстоятельство закрепляется в ней самой установлением, в частности, системы контроля конституционности. Вместе с тем акт 1988 г. (ст. 59) определил нисходящую иерархию нормативных актов, издаваемых федеральной законодательной властью: на первом месте стоят поправки к Конституции, затем — дополняющие законы, ниже следуют обычные законы, делегирующие законы, временные меры, законодательные декреты, резолюции (о каждом из этих актов будет сказано в разделе о Национальном конгрессе, поскольку они отличаются друг от друга не только по существу, но и по процедуре принятия). Что касается органических законов, то, хотя в двух статьях Конституции они упоминаются, в названном перечне эта разновидность актов не обозначена. Из содержания ст. 29 и 32 Конституции можно сделать вывод, что органический закон — акт не федерального, а муниципального и окружного (федерального округа) уровня.

Конституция содержит как самоисполнимые нормы, применяемые непосредственно, так и нормы, требующие издания конкретизирующего акта. Последнее необходимо в случаях, когда нормы Конституции отсылают к соответствующему закону. Однако положения о личных и коллективных правах и свободах, указанных в ст. 5 (она содержит 77 пунктов), всегда применяются непосредственно; на это указывает § 1 этой статьи.

Конституция изменяется посредством внесения в нее *поправок* (ст. 60). Такие поправки могут предлагаться как минимум 1/3 членов Палаты депутатов или Федерального сената, а также Президентом республики, более чем половиной законодательных собраний федеральных единиц (т. е. штатов и федерального округа), каждое из которых должно высказаться относительным большинством своих членов. Предложение о поправке голосуется в каждой из палат Национального конгресса в двух турах, в которых всякий раз требуется одобрение 3/5 членов соответствующей палаты. Поправка к Конституции промульгируется бюро обеих палат с соответствующим порядковым номером. Конституция не может изменяться во время действующих федерального вмешательства, состояния защиты или военного положения. Не может быть предметом рассмотрения поправка, влекущая упразднение федеративной формы государства; прямого, тайного, всеобщего и периодически проводимого голосования; разделения властей; индивидуальных прав и гарантий. Содержание отвергнутой поправки или поправки, признанной неуместной, не может быть предметом новой поправки в течение одной и той же законодательной сессии.

На практике поправки принимались своеобразными "волнами" — по несколько одновременно, причем внесенные изменения не равнозначны. Наиболее важным, на наш взгляд, было изменение § 1 ст. 177 (Конституционная поправка № 9 1995 г.), сократившее монопольную деятельность бразильского государственного концерна "Петробраз" в нефтяной промышленности, поскольку после принятия поправки Правительство может заключать контракты со штатом или частными предприятиями об осуществлении деятельности, связанной с изысканиями и эксплуатацией месторождений нефти, природного газа и других жидких углеводородов, очисткой национальной или иностранной нефти, импортированием и экспортированием названных выше продуктов и основных производных от них и т. д. Новая редакция ст. 207 допустила иностранных преподавателей, специалистов и научных работников к работе в бразильских университетах (Конституционная поправка № 11 1996 г.). Новая редакция ст. 82 сократила срок полномочий Президента республики с пяти до четырех лет, равно как отказалась от запрещения переизбрания (Конституционная поправка № 16 1997 г.).

## **§ 2. Конституционные основы правового статуса человека и гражданина**

### **1. Характеристика конституционных прав и свобод**

Первая бразильская монархическая Конституция 1824 г. опиралась на французскую модель конституционализма, и поэтому в ней нашлось место для личных и политических прав и свобод. Первая

республиканская Конституция 1891 г. уже ориентировалась на американский образец, и в результате сфера прав и свобод была ограничена; акт главным образом регулировал личные права, преимущественно в судебной области. Конституция 1988 г. предоставила правам и свободам совершенно исключительное место. Им посвящен специальный второй раздел, озаглавленный "Основные права и гарантии". Этот раздел включает несколько глав: 1) "Об индивидуальных и коллективных правах и обязанностях", 2) "О социальных правах", 3) "О гражданстве" ("национальности" — см. п. 1 § 2 гл. II Общей части учебника), 4) "О политических правах", 5) "О политических партиях". Личным и коллективным правам посвящена ст. 5, содержащая 77 пунктов, и два параграфа. Для сравнения можно указать, что Конституция 1946 г. в главе "Индивидуальные права" имела только 36 параграфов. Такое число норм, посвященных индивидуальным правам и гарантиям в акте 1988 г., — реакция на 25-летний период авторитаризма в стране. Глава о социальных правах включает ст. 6—11, причем ст. 7 содержит 34 пункта, а ст. 8 — 8 пунктов.

Помимо специальной главы о социальных правах гарантии последних в более детализированном виде содержатся в разд. VIII Конституции, регулирующем социальное устройство (в главах о социальном обеспечении, об образовании, о здравоохранении, о культуре и др.). Примечательно, что свобода мысли, выработки и распространения информации, не важно в какой форме, гарантируется не в разделе об индивидуальных и коллективных правах, а именно здесь — в главе об общественной коммуникации.

Конституция 1988 г. не ограничилась правами, свободами, гарантиями и обязанностями, записанными в ней самой. Чрезвычайно важная норма содержится в § 2 ст. 5: "Права и гарантии, содержащиеся в настоящей Конституции, не исключают других прав и гарантий, которые вытекают из строя и принципов, ею закрепленных, или международных договоров, участником которых является Федеративная Республика Бразилия". В данном положении содержатся два разряда прав и свобод — первый, охватывающий права и свободы, которые опираются на саму Конституцию и развиваются в обычном законодательстве и судебной практике, и второй, который имеет своим источником международное право. Этот институт наиболее четко был разработан в Конституции Португалии 1976 г. (ч. 2 ст. 16); тесные исторические и лингвистические связи между Бразилией и Португалией способствовали, очевидно, его "перебазированию" в бразильскую Конституцию 1988 г. Другими словами, признаются права и свободы, регулируемые международным правом, акты которого ратифицировала Бразилия. Согласно появившемуся в самое последнее время в зарубежной литературе термину эти права и свободы включаются во внутренний правопорядок на основе принципа "открытого списка"\*.

Иначе говоря, в Бразилии действуют нормы Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г. и других международных актов, гарантирующих права человека.

---

\* *Mota H. Principe de la "liste ouverte" en matiere de droits fondamentaux // Bon P. et al La justice constitutionnelle au Portugal. P., 1989. P. 178.*

По числу провозглашенных прав и свобод, особенно в социальной сфере, детализированности изложения бразильской Конституции 1988 г. могла бы позавидовать любая конституция бывших социалистических стран.

## 2. Бразильское гражданство и режим иностранцев

Конституция 1988 г. достаточно подробно регулирует институт гражданства. При этом, как в ряде других конституций, употребляются два термина: "a nacionalidade" (буквально: национальность), что означает правовую принадлежность к государственно-политическому сообществу, то есть нации как человеческому субстрату государства (в Конституции применительно к этим людям употреблен термин "бразилец"), и "a cidadania", что означает полную политическую правоспособность — право участвовать в народных голосованиях, занимать многие должности и т. д. В настоящем параграфе речь идет о гражданстве в смысле "a nacionalidade"..

В Конституции проводится четкое различие между бразильцами по рождению и бразильцами по натурализации.

По рождению бразильцами являются:

— те, кто родился в Федеративной Республике Бразилии, даже от родителей-иностранцев при условии, что последние не находились на службе правительства своей страны;

— те, кто родился за границей от отца-бразильца или матери-бразильянки в то время, когда один или другая находились на службе Бразилии;

— те, кто родился за границей от отца-бразильца или матери-бразильянки, при условии, что они прибыли на жительство в Федеративную Республику Бразилию и выбрали для себя бразильское гражданство в какой-либо момент после этого.

Другими словами, применяются и принцип крови и принцип почвы, но предпочтение отдается все же другому принципу. Случаи рождения за границей на практике не часты.

*Натурализованные бразильцы* — это:

— те, кто в соответствии с законом получил бразильское гражданство, будучи выходцами из португалоязычных стран, прожив непрерывно в стране в течение одного года и обладая хорошим характером (a idoneidade moral). Данная норма основывается на исторических отношениях между Бразилией и Португалией и восходит к 1822 г., когда провозгласившая независимость Бразилия в качестве монарха имела сына короля Португалии; назначение таких отношений — облегчить свободное перемещение и поселение подданных обеих монархий;

— иностранцы, принадлежавшие к любому гражданству, проживающие в Бразилии непрерывно более 15 лет и не подвергавшиеся осуждению в уголовном порядке после получения бразильского гражданства по натурализации.

Согласно § 1 ст. 12 Конституции португальские граждане, постоянно проживающие в стране, пользуются теми же правами, что и бразильцы по рождению, при условии взаимности в отношении бразильцев, за исключением предусмотренных Конституцией случаев. В 1974 г. после падения в Португалии фашистского режима существовавшее сотрудничество между этими странами по вопросам гражданства было подтверждено соответствующим договором. В настоящее время цель названного договора состоит в предоставлении бразильским гражданам и их собственности возможности пользоваться благами, обусловленными участием Португалии в Европейском Союзе. Кстати, права бразильцев в Португалии включают гражданские и большую часть политических прав.

Согласно § 2 той же статьи закон не может устанавливать иных различий между бразильцами по рождению и бразильцами по натурализации, кроме тех, которые предусмотрены в Конституции. Эти ограничения установлены в отношении значительного круга государственных должностных лиц. Только бразильцами по рождению могут быть Президент и Вице-президент республики, председатель Палаты депутатов, председатель Федерального сената, судьи Федерального верховного трибунала, карьерные дипломаты, офицеры Вооруженных сил, государственный министр обороны. Натурализованные бразильцы в отличие от прирожденных могут подлежать экстрадиции в случае совершения преступлений.

*Гражданство теряют* бразильцы, в отношении которых натурализация была аннулирована судебным решением за деятельность, противоречащую национальным интересам, а также те, кто приобрел другое гражданство, за исключением случаев признания первоначального гражданства иностранным законом и предоставления натурализации в соответствии с иностранным законодательством бразильцам, проживающим в иностранном государстве, в качестве условия пребывания на его территории или осуществления гражданских прав.

В Конституции 1988 г. подвергся специальному регулированию вопрос о возможности *выдачи* собственных граждан и иностранцев. В отношении иностранцев эта проблема актуальна в связи с многочисленными военными переворотами, в недавнем прошлом имевшими большое распространение в Латинской Америке, и возможностями их рецидива в будущем. Резкие политические перемены всегда порождают значительные перемещения людей: вынуждены мигрировать политические противники новых режимов, беженцы. В отношении выдачи собственных граждан Конституция обнаруживает различный подход в зависимости от способа приобретения ими гражданства. Согласно п. I ст. 5 ни один бразилец не может быть экстрадирован, кроме получивших гражданство по натурализации в случае совершения ими общеуголовного преступления до натурализации или доказанной в соответствии с законом причастности к незаконной перевозке наркотиков или подобных веществ. Что же касается иностранцев, то ни один из них не может быть экстрадирован за совершение им политического преступления или за преступления в связи с его убеждениями (п. II той же статьи).

Конституционная поправка № 19 1998 г. открыла возможность для иностранцев поступать на определенных законом условиях на службу в публичную администрацию.

### 3. Индивидуальные и коллективные права и обязанности

В главе, посвященной этим правам и обязанностям, речь в основном идет о тех, которые мы обычно называем гражданскими или личными. Однако некоторые из перечисленных в этом мини-кодексе прав и свобод относятся к числу политических или социальных в узком смысле слова и будут рассмотрены в последующих пунктах настоящего параграфа.

Детальное рассмотрение прав и свобод начинается с основополагающей нормы о *равенстве* и основных принципах этих прав, устанавливается своего рода их философия: "Все равны перед законом без каких бы то ни было различий; бразильцам и иностранцам, проживающим в стране, гарантируется нерушимость (a inviolabilidade) права на жизнь, свободу, равенство, безопасность и собственность со следующим содержанием", — гласит вводный абзац упоминавшейся ст. 5, составляющей всю главу. Пункт I данной статьи провозглашает равенство прав и обязанностей мужчин и женщин в соответствии с Конституцией. Комментатор Конституции Габриэль Дээн Жуниор (т. е. Младший) отмечал, что последние слова означают относительность равенства, ибо Конституция может дифференцированно регулировать положение обоих полов, в частности устанавливать особые гарантии для женщин\*.

\* См.: *Dezen Junior C. Op. cit. P. 160.*

Прежде всего в этой обширнейшей статье мы находим традиционные права и свободы, переходящие из конституции в конституцию со времен французской Декларации прав человека и гражданина 1789 г.: никто не может быть принужден делать или воздерживаться делать что-либо иначе, как только в силу закона; никто не может быть подвергнут пыткам или бесчеловечному или унижающему достоинство обращению; свобода совести и вероисповедания нерушима; гарантируется свобода осуществления религиозных культов, а также охрана законом мест отправления культа и его обрядов. В это право привнесены и некоторые новые веяния: установлено, что никто не может быть лишен своих прав по мотивам своего религиозного верования и в силу своих философских или политических убеждений, за исключением случаев, когда это вызывается законными обязанностями, налагаемыми на всех, и отказа от выполнения альтернативной службы, предусмотренной законом.

Личная неприкосновенность рассматривается многоаспектно. Интимность, частная жизнь, честь, репутация лиц ненарушимы; обеспечивается право на материальное и моральное возмещение в случае их нарушения. Никто не может быть арестован иначе, как при задержании на месте преступления или наличии письменного мотивированного приказа компетентного органа судебной власти, за исключением случаев нарушений военного характера или определенных законом военных преступлений. Конституция ввела норму, практически неизвестную европейскому праву и касающуюся, казалось бы, рутинной процедуры установления личности человека, обычно регулируемой уголовно-процессуальным правом, если не ведомственными инструкциями спецслужб: "Лицо, предъявившее удостоверение личности гражданского характера, не может подвергаться уголовной идентификации, кроме случаев, предусмотренных законом". Издание этой нормы вызвано практикой, существовавшей при военном режиме, когда арестованных лиц подвергали длительной и тяжелой "проверке личности", включая дактилоскопическую. При наличии у человека удостоверения личности производство такого рода процедур в принципе запрещено.

В Конституции записана такая личная гарантия, как тайна переписки, телеграфных сообщений, телефонных сведений и сообщений, которая ненарушима, за исключением случаев ее неприменения на основании судебного ордера при условиях и в форме, установленных законом, в целях предварительного расследования по уголовному делу или судебного следствия. Жилище, согласно Конституции, является неприкосновенным убежищем человека; никто не может в него проникать без согласия его обитателя, кроме случаев, когда проникновение имеет место, в момент совершения преступления, или бедствия, или оказания помощи, или, в течение суток, — на основании судебного ордера.

В этой же статье содержатся около двух десятков отдельных пунктов, регулирующих различные аспекты прав в судебно-процессуальной области. Можно назвать лишь некоторые из них: запрещение обратной силы закона, недопустимость доказательств, полученных незаконными способами, презумпция невиновности, установление преступлений и наказаний только законом.

Конституция содержит и некоторые новые положения, пока почти не встречаемые за рубежом на уровне конституционного законодательства. Законодателю предписано индивидуализировать наказания, из которых среди прочего могут применяться: а) лишение или ограничение свободы; б) потеря имущества; в) штраф; г) альтернативная общественная служба; д) приостановление или лишение

прав. Бразилия реально осуществила право на жизнь, поскольку смертная казнь запрещена, за исключением периодов состояния объявленной войны. Запрещены такие кары, как пожизненное наказание, принудительные работы, изгнание, жестокие наказания.

Недавно появившееся в конституционном законодательстве право на ответ гарантируется в степени, пропорциональной нанесенному оскорблению, не считая возмещения материального, морального ущерба или ущерба репутации какого-либо лица.

Свобода передвижения по национальной территории гарантируется в мирное время, причем в соответствии с законом любое лицо может въезжать на территорию, оставаться на ней или ее покинуть со своей собственностью.

#### **4. Политические права и свободы**

Посвященная политическим правам глава регулирует лишь права, связанные с участием в выборах, плебисцитах и референдумах. Эти права станут предметом рассмотрения ниже, в § 4, а здесь мы остановимся на тех политических правах и свободах, которые вычленим из той же ст. 5, охарактеризованной выше как мини-кодекс прав и свобод.

Согласно этой статье все могут без разрешения собираться мирно без оружия в местах, открытых для публики, если только такое собрание не нанесет ущерба другому собранию, ранее созванному на этом же месте; требуется только простое извещение компетентных органов власти. Свобода ассоциаций с законными целями является полной, однако ассоциации военизированного характера запрещаются; последнее положение явно навеяно нормами европейского конституционного права (например, ч. 5 ст. 22 Конституции Испании 1978 г.). Право на образование ассоциаций достаточно полно регламентировано и отделено от права на образование политических партий, в отношении которых имеются некоторые ограничения, о коих будет сказано ниже. Таким образом, образование ассоциаций и, в соответствии с законом, образование кооперативов не требуют разрешения; вмешательство государства в их деятельность запрещено. Ассоциации не могут быть распущены, а их деятельность разрешено приостанавливать только на основании судебного решения, причем в первом из указанных случаев только в результате окончательного судебного решения. Никто не может быть обязан вступить в ассоциацию или оставаться в ней.

Сравнительно недавно возникшее право на получение и распространение информации регулируется несколькими пунктами ст. 5. Каждый имеет право получать от публичных органов информацию, касающуюся своих особых либо же коллективных или общих интересов; такая информация передается в сроки, установленные законом под угрозой наступления ответственности, за исключением информации, секретность в отношении которой необходима для обеспечения безопасности общества и государства. На конституционный уровень поднято регулирование права подачи петиций публичным властям в целях защиты прав или прекращения незаконных действий или злоупотреблений властью, а также регулирование права получать от публичных учреждений документы, необходимые для защиты своих прав и разъяснения обстоятельств личного характера; и в первом, и во втором случаях каждый это может делать без уплаты сборов.

Традиционная свобода печати в выражениях, обычно применяемых для ее провозглашения, не получила отражения в Конституции 1988 г. Эти отношения трактуются в гораздо более широком контексте, поскольку интеллектуальная, художественная, научная и коммуникативная деятельность свободна и не может подпадать под какую-либо цензуру или нуждаться в разрешении.

Как форму защиты прав и свобод и в то же время как одно из политических прав можно рассматривать предоставляемое Конституцией право на народный иск (o caso popular): любой гражданин, точнее — избиратель, вправе предложить осуществить народный иск с целью аннулирования какого-либо акта, наносящего ущерб публичному имуществу или организации (a entidade), в которой участвует государство, административной морали, окружающей среде или историческому или культурному наследию; истец, кроме доказанного случая недобросовестности, освобождается от судебных пошлин и издержек (п. LXXIII). Это право уже содержалось в Конституции 1967 г. в редакции 1969 г., только теперь к целям "народного иска" добавлена "окружающая среда". Предусмотрена и народная законодательная инициатива на различных уровнях.

Никто не может быть лишен политических прав. Они не утрачиваются, и их осуществление не может приостанавливаться, за исключением случаев: аннулирования натурализации вступившим в силу приговором суда; абсолютной гражданской недееспособности; вступления в силу обвинительного приговора, но только на период, им установленный; отказа от выполнения обязанностей, возлагаемых

на всех, или от несения альтернативной службы; административной нечестности, то есть нарушения принципов деятельности публичной администрации — законности, объективности, нравственного поведения и публичности.

## 5. Экономические, социальные и культурные права и свободы

Проблематика экономических и социальных отношений не является совершенно новой в Конституции 1988 г. Значительный по объему раздел "Об экономическом и социальном устройстве" содержался в Конституции 1934 г. и был, очевидно, навеян соответствующими положениями Веймарской конституции Германии 1919 г. Ныне действующая бразильская Конституция отделила вопрос об экономических и социальных отношениях как элемент общественного строя, которым отвела особый раздел, от вопроса о субъективных правах и свободах в данной области, которые урегулированы в одной из глав раздела об основных правах и гарантиях. Некоторые из них урегулированы в упоминавшейся ст. 5, другие, напротив, в соответствующих главах раздела о социальном устройстве, положения которого приводятся ниже, в п. 2 § 3 настоящей главы.

Фундаментальное экономическое и социальное право — *право собственности* — сформулировано в Конституции 1988 г. в соответствии с новейшими тенденциями в его регулировании. Так, в ст. 5 наряду с гарантией права собственности вообще (п. XXII) указано в п. XXIII, что собственность будет нести также социальную функцию. Законодателю в п. XXIV предписано установить процедуру экспроприации для публичных нужд или публичной пользы или в общественных интересах при справедливом и предварительном денежном возмещении, кроме случаев, предусмотренных Конституцией. В случае неотвратимой публичной угрозы компетентные власти могут использовать отдельные объекты собственности; в случае причинения ущерба такой собственности в последующем производится соответствующее возмещение собственнику. Мелкая сельская собственность, определенная законом в качестве таковой и обработанная семьей, не подлежит конфискации за долги в результате производственной деятельности со времени ее семейной эксплуатации; закон указывает средства для финансирования развития такой собственности. Фермерская собственность пользуется, таким образом, особой конституционной защитой.

В главе о социальных правах к их объектам отнесены: образование, здоровье, труд, отдых, досуг, защищенность, социальное обеспечение, охрана материнства и детства, помощь беспризорным (ст. 6 в ред. Конституционной поправки № 26 2000 г.).

В Конституции не провозглашается право на труд, но устанавливается свобода любого труда, занятия или профессиональной деятельности при условии соблюдения требуемой законом профессиональной квалификации (п. XIII ст. 5).

Содержащейся в ст. 7 (с ее 34 пунктами) конституционной регламентации различных аспектов оплаты труда, гарантий от безработицы и некоторых других вопросов, непосредственно затрагивающих трудящегося, могло бы позавидовать трудовое законодательство немалого числа стран. Городские и сельские трудящиеся защищаются от произвольных увольнений или увольнений без достаточных оснований (детальное регулирование осуществляется дополняющим законом). Предусмотрены в числе других прав компенсационное вознаграждение, страхование от безработицы, участие с этой целью во время занятости в компенсационном фонде на случай безработицы. Специально определено, что минимальная заработная плата, установленная законом и унифицированная на национальном уровне, должна быть достаточной для того, чтобы позволить трудящемуся удовлетворить элементарные жизненные потребности и потребности его семьи в отношении жилища, питания, образования, здравоохранения, досуга, одежды, гигиены, транспорта, пенсии и социального обеспечения; эта минимальная заработная плата подвергается периодическим пересмотрам, которые гарантируют покупательную способность. Здесь же содержится запрет увязывать минимальную заработную плату с какими-либо иными целями. При разработке Конституции ее учредители не пожелали, чтобы минимальная заработная плата использовалась в качестве основы для общей индексации заработной платы в стране, в которой в течение нескольких лет была сильная инфляция, и для системы индексации в экономике. Ставка заработной платы должна быть пропорциональна продолжительности и сложности труда. Заработная плата не может сокращаться, за исключением случаев, когда этот вопрос решается по-другому коллективным соглашением или договором. Трудящийся должен получать, кроме того, тринадцатую заработную плату в размере среднемесячной заработной платы или пенсию за выслугу. Участие персонала в прибыли или в результатах деятельности предприятия независимо от получаемой заработной платы также получило отражение в конституционном тексте. Семейная надбавка

предоставляется трудящимся, имеющим иждивенцев. Наконец, установлено, что нормальная продолжительность труда не должна превышать 8 часов в день и 44 часов в неделю; компенсация за часы или сокращение рабочего дня может быть предусмотрена коллективными соглашениями или договорами. Вознаграждение за сверхурочную работу должно не менее чем на 50% превышать нормальную заработную плату, а оплата ежегодного отпуска — не менее чем на треть.

Примечательно положение п. X, согласно которому заработная плата охраняется законом, а злостная задержка ее выплаты образует состав преступления. Конституция запрещает устанавливать различия в заработной плате в зависимости от пола, возраста или гражданского состояния. В то же время запрещается использовать труд несовершеннолетних в возрасте до 16 лет, за исключением учеников, достигших 14 лет, однако несовершеннолетние не могут привлекаться к ночным, опасным или вредным для здоровья работам.

Отпуск по беременности и родам с сохранением рабочего места и заработной платы предоставляется на 120 дней. На установленных законом условиях предоставляется и отпуск по отцовству; согласно § 1 ст. 10 Акта о конституционных переходных положениях этот отпуск составляет пять дней. Детям и другим малолетним иждивенцам трудящегося гарантируется бесплатное пользование детскими яслями и садами до достижения 6-летнего возраста.

Конституция гарантирует трудящемуся пенсию за выслугу, размер которой зависит от трудового стажа, достижения определенного возраста или инвалидности. Как отметил упомянутый выше комментатор, размер пенсии должен обеспечивать спокойную жизнь, при том что некоторые категории трудящихся могут получать специальные пенсии (авиаторы, операторы рентгеновской аппаратуры, профессора и т. п.)\*.

---

\* *Dezen Junior G. Op. cit. P. 211.*

Правда, широко распространенное в Европе право на участие в управлении предприятием в соответствии с законом может осуществляться лишь в виде исключения. Однако трудящимся и предпринимателям гарантируется участие в коллегиальных публичных органах, в которых обсуждаются и решаются вопросы, представляющие для них интерес профессиональный или с точки зрения социального обеспечения. На предприятиях с числом занятых свыше 200 трудовые коллективы вправе избирать представителя для непосредственных переговоров с предпринимателем.

Важнейший для трудящихся вопрос о защите их труда и профессиональных интересов обычно подпадает под действие норм профсоюзного права. В Конституции на этот счет содержится весьма обширная и в то же время достаточно оригинальная регламентация, о которой будет сказано ниже, в п. 2 § 3, где пойдет речь о конституционных основах политической системы. Здесь мы лишь укажем, что Конституция гарантирует право на забастовку; трудящимся принадлежит право определять основания осуществления этого права и интересы, для защиты которых оно применяется.

## **6. Конституционно-правовые гарантии прав и свобод**

Несколько пунктов, содержащихся в упомянутой ст. 5 Конституции, представляют собой права-гарантии, необходимые для обеспечения любых прав и свобод. В отличие от изложенных в п. 3 судебно-процессуальных прав здесь речь пойдет о гарантиях более общего характера. Так, согласно п. XXXV данной статьи закон не может изымать из ведения судебной власти рассмотрение дел о нанесении ущерба или угрозе какому-либо праву, а согласно п. XXXVI он не может наносить ущерб приобретенному праву, окончательному юридическому акту и судебному решению, вступившему в силу.

Конституция 1988 г. предусматривает ряд процедур, которые, она заимствовала из англосаксонского права, а также свои, оригинальные способы защиты прав и свобод, не встречающиеся в Европе.

К первым относятся:

— процедура *хабеас корпус*, применяемая к лицу, которое подверглось насилию или угрозе насилия или какому-либо принуждению в отношении своей свободы передвижения вследствие нарушения закона или злоупотребления властью (п. LXVIII);

— судебный приказ *хабеас дата*, выдаваемый, во-первых, для обеспечения доступа лица к информации, которая его касается и находится в реестрах или банках данных правительственных или публичных организаций, и, во-вторых, для исправления данных, когда предпочтительнее не делать этого в порядке секретной, судебной или административной процедуры (п. LXXII).



Ко второй категории процедур относится *ордер о безопасности* (o mandate de seguranca), который предоставляется для защиты очевидного ("Direito liquido" — право, которое может быть доказано немедленно посредством только представления документов) и достоверного права, не гарантированного процедурами хабеас корпус или хабеас дата, когда ответственность за нарушение закона или злоупотребление властью лежит на органе публичной власти или представителе юридического лица, осуществляющего полномочия публичной власти (п. LXIX). Ордер о безопасности — процедура, согласно которой орган судебной власти приостанавливает применение акта административной власти или распоряжение администрации с целью обеспечения прав граждан. Этот ордер выдается только по вопросам права; его выдача предполагает, что соответствующие факты неоспоримы. Обращение к процедуре возможно только в течение 120 дней после опубликования акта, наносящего ущерб и допускающего решение суда по этому поводу. Предусмотрен также коллективный ордер о безопасности, выдачи которого могут требовать:

— политическая партия, представленная в Национальном конгрессе;

— любая профессиональная организация, корпорация или ассоциация, законно учрежденная и функционирующая не менее года, для защиты интересов своих членов или участников (п. LXX).

Еще одна новация — *обязывающий судебный приказ* (o mandate de injungao), издаваемый в случаях, когда из-за отсутствия требуемого конкретизирующего регулирования невозможно осуществить конституционное право, гарантию или прерогативу (п. LXXI). Федеральный верховный трибунал полагает, что в этих случаях суд должен констатировать наличие пробела в законодательстве, который влечет неконституционность\*.

---

\* Dezen Junior G. Op. cit. P. 197.

## 7. Чрезвычайные ограничения прав и свобод

На случай чрезвычайных ситуаций и нарушения нормального функционирования государства Конституция предусмотрела два особых режима, которые урегулированы первыми тремя главами разд. V Конституции "Оборона государства и демократические учреждения" (ст. 136—141). Это состояние защиты и военное положение.

Президент республики может, заслушав Совет республики и Совет национальной обороны, объявить декретом состояние *защиты* (o estado de defesa) в целях сохранения или быстрого восстановления в определенной ограниченной местности общественного порядка или социального мира, которым угрожает серьезная и неминуемая институциональная нестабильность или которые затронуты стихийным бедствием большого масштаба. В декрете определяются продолжительность режима, территория его действия и вводимые в соответствии с законом принудительные меры, которыми могут быть:

— ограничение права собраний, даже проводимых ассоциациями, тайны корреспонденции, тайны телеграфной и телефонной связи;

— временное взятие под контроль и использование имущества и публичных служб в случае стихийного бедствия, причем ответственность за ущерб и вытекающие из этого расходы несет Союз.

Продолжительность режима не может превышать 30 дней, но в случае необходимости он может быть продлен на такой же срок. Декрет об объявлении состояния защиты или о его продлении в течение 24 часов представляется Национальному конгрессу, который принимает по нему решение абсолютным большинством. Если Национальный конгресс в это время не заседает, то созывается в течение пяти дней. В случае отклонения декрета состояние защиты прекращается немедленно.

Во время действия состояния защиты сообщение об аресте лица за преступление против государства немедленно направляется компетентному судье, который освобождает лицо в случае незаконности ареста, причем лицо может требовать, чтобы полицейский орган проверил наличие состава преступления. Арест или задержание любого лица без разрешения судебной власти не может длиться дольше 10 дней. Запрещается лишать такое лицо связей с внешним миром.

В случае потрясений национального масштаба или обнаружения фактов, свидетельствующих о неэффективности мер состояния защиты, а также в случае объявления состояния войны или отражения вооруженной агрессии извне Президент республики может, заслушав Совет республики и Совет национальной обороны, ходатайствовать перед Национальным конгрессом о разрешении объявить декретом *военное положение* (o estado de sftio). Национальный конгресс принимает решение абсолютным большинством. Если разрешение запрашивается во время парламентских каникул,

председатель Федерального сената незамедлительно созывает Национальный конгресс, который собирается в течение пяти дней. Он продолжает действовать в течение всего периода применения принудительных мер.

Соответствующий декрет определяет продолжительность режима, нормы, необходимые для его исполнения, и конституционные гарантии, которые приостанавливаются. Продолжительность режима в мирное время составляет 30 дней с возможностью продления его в каждом случае в том же порядке на такой же срок, а в случае войны он действует в течение всего ее периода. После опубликования декрета Президент назначает исполнителя специальных мер и определяет затрагиваемые ими территории.

Во время военного положения (кроме случаев войны или внешней агрессии) к частным лицам могут применяться следующие меры:

- обязанность оставаться в определенной местности;
- задержание в здании, не предназначенном для обвиняемых или осужденных за уголовные деяния;
- ограничение неприкосновенности корреспонденции, тайны коммуникаций, предоставления информации и свободы печати, радиовещания и телевидения согласно закону; это не относится к распространению выступлений парламентариев в палатах с разрешения соответствующего бюро;
- приостановление свободы собраний;
- обыск и арест в месте жительства;
- вмешательство в работу предприятий, публичных служб;
- реквизиция имущества.

В случае объявления любого из указанных режимов бюро Национального конгресса, заслушав партийных лидеров, назначает комиссию из пяти парламентариев для наблюдения и надзора в отношении соответствующих мер. По прекращении режимов прекращаются и их последствия, за исключением ответственности за допущенные должностными лицами правонарушения. Президент в послании Национальному конгрессу сообщает о принимавшихся мерах и лицах, к которым они были применены.

### **§ 3. Конституционные основы общественного строя**

#### **1. Конституционное регулирование экономических отношений**

Регулированию экономических отношений Конституция отводит много места, и оно многоаспектно. Можно выделить несколько основных направлений в этом отношении. О регулировании права собственности было сказано выше, в п. 5 предыдущего параграфа, и здесь, хотя этот вопрос относится к содержанию и данного параграфа, нет необходимости повторяться.

Раздел VII Конституции, посвященный экономическому и финансовому устройству, начинается с гл. I, регуливающей *общие принципы хозяйственной деятельности*. Ее, в свою очередь, открывает ст. 170, согласно которой экономическое устройство основывается на оценке труда человека и свободной инициативе и имеет целью обеспечить всем достойное существование в соответствии с требованиями социальной справедливости. В экономическом устройстве должны соблюдаться следующие 9 принципов:

- национальный суверенитет;
- частная собственность;
- социальная функция собственности;
- свободная конкуренция;
- защита потребителя;
- защита окружающей среды;
- уменьшение регионального и социального неравенства;
- стремление достичь полной занятости;
- благоприятствование малым предприятиям, которые основаны в соответствии с бразильскими законами и имеют свое местопребывание и администрацию в стране (последний принцип в редакции Конституционной поправки № 6 1995 г.).

Всем гарантируется свободное осуществление любой хозяйственной деятельности без разрешения публичных органов, кроме случаев, предусмотренных законом. Что касается иностранных инвестиций и статуса иностранного капитала, то эти вопросы ст. 172 передает для регулирования законодателю, обязывая его стимулировать реинвестирование прибылей и определить возможности их перевода за границу в соответствии с национальными интересами.

Возможность же непосредственного государственного хозяйствования допускается ст. 173 в порядке исключения, когда это диктуется требованиями национальной безопасности и соответствующими коллективными интересами, которые должны определяться в законе. Законодательному регулированию подлежит в данной связи правовой статус публичного предприятия, смешанного хозяйственного общества и их вспомогательных структур, которые занимаются хозяйственной деятельностью по производству товаров или торговле ими или оказанию услуг. Эти хозяйственные организации не могут иметь более широких привилегий, чем те, которые есть у частного сектора. Закон запрещает злоупотребление экономической властью, ведущее к господству на рынках, исключению конкуренции и произвольному повышению прибылей, равно как предусматривает наряду с индивидуальной ответственностью руководителей также ответственность юридических лиц, совместимую с их природой.

При нормативном регулировании хозяйственной деятельности, государство, как указано в ст. 174, посредством законов осуществляет такие функции, как контроль, стимулирование и планирование, которое для публичного сектора носит обязывающий характер, а для частного — индикативный (т. е. устанавливаются лишь желательные показатели).

Месторождения минеральных ресурсов, запасы водной энергии могут использоваться только по прямому назначению и принадлежат Союзу, который может сдавать их в концессию с тем условием, что за концессионером признается право собственности только на продукцию от переработки или использования (ст. 176). В соответствии со ст. 177 монополию Союза составляют разведка и разработка месторождений нефти и природного газа и других жидких углеводородных соединений, производство соответствующих продуктов, их морская транспортировка, производство ядерных материалов и их производных и торговля ими.

Конституция обязывает Союз, штаты и муниципии обеспечивать законом различный правовой статус микропредприятий и малых предприятий, стимулируя упрощение, сокращение или исключение их административных, налоговых, социально-страховых и кредитных обязательств (ст. 179).

Удовлетворение запросов иностранных административных или судебных властей об изъятии документов или информации коммерческого характера у физических или юридических лиц, проживающих или domiciliрованных в стране, может иметь место только с разрешения компетентной бразильской власти (ст. 181).

Одна из особенностей действующей бразильской Конституции — наличие особой главы о *градостроительной политике*. Здесь установлен ряд прав муниципальных властей, которыми, исходя из социальной функции собственности, могут ограничиваться права собственников недвижимости.

Еще одна из особенностей — наличие особой главы о *сельскохозяйственной и земельной политике и аграрной реформе*. Это результат долгой борьбы с латифундизмом — крупным землевладением полуфеодалного характера. Примечательно, что глава начинается с провозглашения права Союза конфисковывать в общественных интересах с целью аграрной реформы сельскую недвижимость, не выполняющую своей социальной функции, с предварительным и справедливым возмещением на основании аграрного долга с оговоркой о сохранении реальной стоимости; выкуп в этом случае производится в срок до 20 лет, начиная со второго года его выплаты. Этой мере не подлежат мелкая и средняя сельская собственность, если у собственника нет другой, а также собственность продуктивная (ст. 184, 185). Здесь же урегулирован статус публичных земель, а также земель, полученных в результате аграрной реформы. Приобретение или аренда земли иностранцами ограничиваются и требуют разрешения Национального конгресса (ст. 190).

Здесь же помещена глава о национальной финансовой системе, в которой содержится ряд принципов, обращенных к законодателю, с тем чтобы они получили воплощение в дополняющем законе.

Кроме того, в Конституции имеется разд. VI "О налогообложении и бюджете", который довольно подробно урегулировал соответствующие институты и содержит ряд указаний законодателю, подлежащих реализации в дополняющих и обычных законах.

## **2. Конституционное регулирование социальных отношений**

Конституционные принципы социальных отношений (в узком смысле слова) изложены в разд. VIII Конституции "Социальное устройство". Согласно ст. 193 социальное устройство имеет своей основой примат труда, а целью — благосостояние и социальную справедливость. Это красивый лозунг, нормативность которого весьма абстрактна. Конкретизируется он в положениях целого ряда глав, часть

из которых имеет своим предметом действительно социальные гарантии, а другая часть — духовно-культурные отношения, которые мы рассматриваем несколько ниже.

Прежде всего речь идет здесь о *социальной защищенности* (a Seguridade Social), которая определяется в ст. 194 как целостная совокупность актов инициативы публичных властей и общества, предназначенных обеспечить права, относящиеся к здоровью, социальному обеспечению и социальной помощи. Публичная власть должна обеспечить социальную защищенность на основе таких принципов, как:

- всеобщность охвата и заботы;
- единообразия и эквивалентность пособий и обслуживания для городского и сельского населения;
- выборочный и распределительный характер предоставления пособий и обслуживания;
- несокращаемость стоимости пособий;
- справедливость в способе участия в покрытии расходов;
- разнообразие основ финансирования;
- демократический и децентрализованный характер административного управления на четырехсторонней основе с участием в коллегиальных органах трудящихся, предпринимателей, пенсионеров и Правительства.

Социальная защищенность согласно ст. 195 финансируется прямо и косвенно всем обществом в соответствии с предписаниями закона из средств, предусматриваемых бюджетами Союза, штатов, федерального округа и муниципий, а также из социальных взносов от предпринимателей и трудящихся и из доходов от игры на бирже (concurso de prognosticos).

Здоровье характеризуется в ст. 196 как право всех и обязанность государства, которые гарантируются социально-экономической политикой, направленной на сокращение риска болезней и других нарушений здоровья и обеспечение всеобщего и равного доступа к мероприятиям и службам, призванным улучшать, охранять и восстанавливать здоровье. Значение государства в этой сфере подтверждено Конституцией (ст. 197). Она считает, что проведение мероприятий службы здравоохранения имеет публичное значение; публичная власть имеет право на основе предписаний закона издавать нормы о регламентации, надзоре и контроле; такие мероприятия и обслуживание могут осуществляться непосредственно или поручаться третьим лицам или проводиться физическими или юридическими лицами частного права. В последнем случае имеется в виду использование частной инициативы. Однако для нее установлены некоторые ограничения. Институты частного характера могут выступать в качестве дополнительных к единой системе здравоохранения; в соответствии с направлениями последней посредством заключения контрактов публичного права или соглашений предпочтение должно отдаваться организациям филантропического и некоммерческого характера. Запрещается использование публичных фондов для оказания помощи или предоставления субсидий частным институтам, имеющим целью извлечение прибыли.

В этой важнейшей социальной сфере опять-таки вводятся ограничения для иностранного капитала, поскольку запрещается прямое или косвенное участие иностранных предприятий или капиталов в предоставлении медицинской помощи, оказываемой в стране, за исключением случаев, предусмотренных законом. Новейшая проблема, касающаяся трансплантации человеческих органов, также нашла отражение в излагаемой ст. 199 Конституции. Закон должен устанавливать условия и требования, облегчающие удаление органов, тканей и человеческих субстанций в целях трансплантации, исследований и лечения, а также для сбора, лечения и переливания крови и производных от нее веществ; в этих случаях запрещаются любые формы торговли с целью извлечения дохода.

Социальное обеспечение весьма детально регулируется ст. 201 и 202 Конституции (обе в редакции Конституционной поправки № 20 1998 г.). В ней употребляется термин "a previdencia social", который дословно означает "социальная предусмотрительность". Это установленный законом общий режим, основанный на взносах и обязательном участии, обеспечивающий равновесие финансирования и услуг. Его принципами являются:

- охват случаев болезни, инвалидности, смерти и старости;
- охрана материнства, особенно беременности;
- охрана трудящегося в ситуациях вынужденной безработицы;
- выплата семейной надбавки и пособия иждивенцам застрахованных заключенных, имеющих низкий доход;
- выплата пенсии по случаю смерти застрахованного кормильца, будь то мужчина или женщина, супругу или совместно проживавшему лицу и иждивенцам.

Конституция запрещает установление неодинаковых требований и критериев для назначения пенсий за выслугу, кроме особых случаев, предусмотренных дополняющим законом. Выплаты, заменяющие застрахованному зарплату или иное трудовое вознаграждение, не должны быть ниже минимальной месячной зарплаты. Предусмотрена индексация выплат в необходимых случаях. Вознаграждение к Рождеству для пенсионеров и находящихся в отставке рассчитывается на основе месячной выплаты в декабре каждого года.

Запрещается участие в общем режиме социального обеспечения на условиях факультативного страхования лицам, которые участвуют в собственном режиме обеспечения.

Пенсии за выслугу в общем режиме обеспечения назначаются мужчинам, платившим взносы в течение 35 лет, и женщинам, платившим в течение 30 лет, если они достигли соответственно 65 и 60 лет, причем для сельских работников и фермеров, а также для старателей и занятых рыболовным промыслом возрастная граница снижается на пять лет.

Как и в здравоохранении, запрещается использование публичных средств для субсидирования частных коммерческих учреждений социального обеспечения.

Специальное регулирование установлено Конституцией в отношении *социальной помощи* (ст. 203 и 204). Она предоставляется нуждающимся независимо от взносов в системе социального обеспечения и имеет целью защитить семью, материнство, детство, подростков и пожилых людей, особенно нуждающихся в этом грудных детей и подростков, содействовать увеличению занятости, обеспечивать подготовку и переподготовку лиц с физическими и умственными недостатками, содействовать их интеграции в общественную жизнь, гарантировать минимальный месячный заработок таким лицам и лицам пожилого возраста, не имеющим средств к существованию или не способным обеспечить свои семьи. Специально оговаривается социальная помощь для детей и подростков — индейцев; лица с физическими недостатками также могут рассчитывать на выплаты. Финансирование такой помощи осуществляется из социальных бюджетов Союза, штатов, федерального округа и муниципий, а также из других источников.

Отдельная глава раздела о социальном устройстве содержит нормы об *окружающей среде* (ст. 225). Установлен основной принцип: каждый человек имеет право на экологически сбалансированную окружающую среду, общенародное пользование которой существенно для здорового образа жизни. Поэтому ее защита должна осуществляться публичной властью и обществом в интересах нынешнего и будущих поколений. Конституция предусматривает серию мер, которые должны проводиться публичной властью для реализации этого права. В частности, при разработке минеральных ресурсов законом регулируется выполнение обязанности восстановить нарушенную окружающую среду, что контролируется компетентными органами публичной власти. Пять регионов (джунгли бразильской Амазонии, болота в штате Мату-Гросу, Прибрежная зона и др.) объявлены национальным достоянием, и пользование ими регулируется законом, который должен обеспечивать их сохранность. Размещение ядерных реакторов определяется федеральным законом.

Также отдельной главой регулируются в Конституции проблемы *брака, семьи*, положение отдельных демографических групп (подростков и пожилых).

Конституция провозглашает, что семья — основа общества — пользуется особым покровительством государства. Брак является гражданским и заключается бесплатно. Религиозный брак имеет гражданские последствия, предусмотренные законом. Устойчивый союз мужчины и женщины считается семейным сообществом и оформляется как брак в облегченном порядке. Г. Дзэн в своем комментарии указывает, что закон признает союз устойчивым, если он длится два года\*. Семейным сообществом считается то, которое состоит из двух родителей и их нисходящих. Права и обязанности мужчины и женщины в браке одинаковы, однако, по замечанию Г. Дзэна, действующий еще Гражданский и гражданско-процессуальный кодекс дает мужчине явное преимущество. Конституция отдает на усмотрение супругов планирование семьи и гарантирует создание механизмов для сдерживания проявлений насилия в семье. Развод несколько усложнен, ибо предполагает предварительное раздельное жительство в течение одного-двух лет.

---

\* *Dezen Junior G. Op. cit. P. 401.*

Обязанность семьи, общества и государства — обеспечить в абсолютно приоритетном порядке детям и подросткам право на жизнь, здоровье, питание, образование, досуг, получение профессии, приобщение к культуре, достоинство, уважение, жизнь вместе с другими в семье и обществе, избавить их от любой формы пренебрежения, дискриминации, эксплуатации, насилия, жестокости и угнетения. В

Конституции подробно изложены соответствующие правовые гарантии, даны инструкции законодателю.

Другая конституционная обязанность семьи, общества и государства — покровительство пожилым, обеспечивающее их участие в общественной жизни, защиту их достоинства и благосостояния и гарантированное право на жизнь. В частности, лицам старше 65 лет гарантируется бесплатный проезд на городском транспорте.

Вслед за Конституцией Канады 1982 г. бразильская Конституция в ст. 231, 232 регулирует отношения с аборигенами страны — *индейцами*, признавая их "социальную организацию, обычаи, языки, верования и традиции, а также первоначальное право на землю, традиционно ими занимаемую". Правительство должно устанавливать границы этих земель. Индейцы могут пользоваться землей, реками и озерами на установленных территориях. Однако тут же Конституция предусматривает исключения из общего правила: эксплуатация со стороны третьих лиц речных ресурсов, включая производство электроэнергии, а также добыча минеральных ресурсов и изыскания на землях, заселенных индейцами, могут иметь место с предварительного разрешения Национального конгресса, который дает такое разрешение после консультаций с заинтересованными индейскими племенами. В таких случаях племенам отчисляется доля от прибылей, получаемых от эксплуатации ресурсов.

Индейцы, их сообщества и организации являются законной стороной в суде при защите их прав и интересов, причем в этих случаях прокуратура участвует в рассмотрении дела на всех стадиях процесса.

В отношении объема конституционного регулирования социальной политики, его детализированности Конституция 1988 г., как видим, превосходит другие аналогичные документы последнего времени; весь ее социальный блок, включая социальные права, можно было бы назвать социальной конституцией.

### **3. Конституционное регулирование духовно-культурных отношений**

В данной связи Конституция в двух особых главах раздела о социальном устройстве регулирует общественные отношения, связанные соответственно с образованием, культурой и спортом и с наукой и технологией.

Нормы об *образовании* и культуре символически обозначались и в имперской Конституции 1824 г. и в первой республиканской Конституции 1891 г. Конституция 1934 г. эти вопросы регулировала гораздо подробнее, а в Конституции 1946 г. им была отведена специальная глава из 12 статей. Тем не менее действующая Конституция далеко превзошла в этом отношении все предшествующие акты. "Образование — право всех и обязанность государства и семьи, — гласит ее ст. 205, — будет поощряться и стимулироваться в сотрудничестве с обществом в целях полного развития личности, ее подготовки к осуществлению прав и обязанностей гражданина и получения трудовой квалификации". Образование должно подчиняться принципам, среди которых такие, как равенство условий доступа к образованию в школе, свобода учебы, обучения, исследований и распространения идей, искусства и знаний, плюрализм педагогических идей и концепций и сосуществование публичных и частных учебных заведений, бесплатность образования в публичных учебных заведениях, оценка профессиональных преподавателей, которым законом гарантируется карьера в публичном преподавательском корпусе с соответствующим уровнем заработной платы и с поступлением исключительно на основе публичного конкурса экзаменов и репутации, демократическое управление публичным образованием в соответствии с предписаниями закона, гарантии стандартов качества обучения (ст. 206 в ред. Конституционной поправки № 19 1998 г.). Университетам предоставлена автономия в научно-педагогической, финансовой, административной и имущественной сферах, и они соблюдают принцип неразрывности обучения, исследований и развития, могут приглашать согласно закону иностранных профессоров, специалистов и исследователей; то же относится к научно-исследовательским и технологическим институтам (ст. 207 в редакции Конституционной поправки № 11 1996 г.).

Конституция налагает на государство значительные обязанности в области образования (ст. 208 в редакции Конституционной поправки № 14 1996 г.), в частности гарантировать обязательное и бесплатное основное обучение, включая тех, кто не смог получить его в соответствующем возрасте, постепенное превращение бесплатного среднего образования во всеобщее, особую заботу об обучении инвалидов, заботу о детских яслях и садах для детей в возрасте до шести лет, доступ к более высоким уровням обучения, исследованиям и художественному творчеству в зависимости от способностей каждого, заботу об учащих в основной школе посредством использования дополнительных программ обучения, предоставления транспорта, питания, помощи в сохранении и укреплении здоровья.

Доступ к основному и бесплатному обучению есть субъективное публичное право. Непредоставление или нерегулярное предоставление этого доступа влечет ответственность компетентных властей. Публичная власть может вместе с родителями контролировать посещаемость школ. В то же время не исключается получение частного образования, которое, однако, обязано удовлетворять указанным в Конституции условиям: должны применяться общие нормы национального образования и обязательность разрешения и оценка качества образования со стороны публичной власти (ст. 209).

Согласно ст. 210 религиозное обучение является факультативным, однако проводится в рамках нормальной сетки часов в публичных основных школах. Регулярное основное обучение ведется на португальском языке, но индейские сообщества могут использовать свои языки и собственные приемы обучения.

Что же касается органов, ответственных за проведение образовательной политики, то ст. 211 установила, что "Союз, штаты, федеральный округ и муниципии должны организовывать свои образовательные системы на основе сотрудничества". Эта статья, действующая в редакции Конституционной поправки № 14, распределяет обязанности между уровнями управления. Небезынтересна норма ст. 214, установившая плановое начало в образовательной системе: законом утверждаются многолетние программы образования в целях организации и развития образования на различных уровнях, а также гармонизации действий органов власти в этой сфере.

В области *культуры* бразильское государство гарантирует всем реализацию культурных прав и доступ к источникам национальной культуры; оно поддерживает и поощряет ее подъем и способствует распространению культурных мероприятий, причем последняя обязанность взята государством в отношении народной культуры, культуры индейцев, афробразильской культуры и культуры других групп, участвующих в процессе развития национальной цивилизации.

Бразильское государство взяло на себя и обязательство содействовать распространению занятий *спортом*, не важно является ли он организованным или нет; в последнем случае занятие спортом — это право каждого. Спортивные организации при этом пользуются статусом автономных единиц. Здесь же содержится любопытная норма о том, что органы судебной власти рассматривают дела в отношении дисциплины и спортивных соревнований только после вынесения решений органами спортивной юстиции, организуемой законом. Этим органам предоставлен 60-дневный срок с начала процесса для вынесения окончательного решения по делу.

Государство также поощряет и стимулирует развитие *науки и технологий*. Конституция определяет его задачи в этой области, а также задачи штатов и федерального округа, причем Бразилия стремится к достижению "технологической автономии".

#### **4. Конституционное регулирование политических отношений и институтов**

Конституция 1988 г. в отличие от многих современных конституций довольно подробно урегулировала основные принципы статуса политических институтов, образующих в своей совокупности политическую систему страны. Это регулирование содержится, в частности, в разд. I "Об основных принципах", гл. V второго раздела "Об основных правах и гарантиях", именуемой "О политических партиях", гл. V восьмого раздела "О социальном устройстве", именуемой "Об общественной коммуникации", и некоторых других положениях. Взаимоотношения между политическими институтами регулируются в различных частях Конституции в связи с функционированием органов публичной власти.

Анализ конституционного регулирования политической системы позволяет прийти к выводу, что организация этой системы направлена на обеспечение в стране *демократического политического режима*. Другими словами, для этого созданы необходимые конституционно-правовые условия, но реальный политический режим зависит не только от них, но также (пожалуй, в решающей степени) от метаправовых факторов, которые в Бразилии не всегда благоприятствуют функционированию демократических отношений в государстве и обществе. Речь идет об уровне образованности общества, национальной психологии, традициях и т. п. Тем не менее можно констатировать преобладание демократического вектора в общественном развитии страны.

Мы не будем сейчас возвращаться к положениям преамбулы Конституции 1988 г. о целях бразильского государства, которые изложены в п. 2 § 1 настоящей главы. Обратимся к разд. I Конституции, в котором определены основные принципы, лежащие в основе бразильского государства, то есть его главные руководящие идеи и основы его устройства. В ст. 1 установлено, что Федеративная Республика Бразилия, образованная неразрывным союзом штатов, муниципий и федерального округа,

представляет собой *демократическое правовое государство*, основами которого являются: суверенитет, гражданство (a *cidania* — политическое полноправие), достоинство человеческой личности, социальная ценность труда и свободного предпринимательства, политический плюрализм. Здесь же содержится важнейшая норма об источнике всей власти — она исходит от народа, который ее осуществляет через посредство выборных представителей или непосредственно в соответствии с положениями Конституции. Согласно ст. 2 законодательная, исполнительная и судебная власти Союза независимы и находятся в гармоничном взаимодействии. Народный суверенитет реализуется путем всеобщего и прямого, равного и тайного голосования в соответствии с положениями, установленными законом (т. е. через избранных представителей), а также посредством плебисцита, референдума, народной инициативы (ст. 14).

В п. 6 § 1 гл. V Общей части учебника мы приводили основные *цели внутренней политики* бразильского государства, изложенные в ст. 3 Конституции. Однако не стоит сейчас заставлять читателя листать Общую часть, лучше мы эти цели еще раз повторим. Это:

- 1) построить свободное, справедливое и солидарное общество;
- 2) гарантировать национальное развитие;
- 3) искоренить нищету и маргинальность и уменьшить социальное и региональное неравенство;
- 4) способствовать благу всех без предвзятости в отношении происхождения, расы, пола, цвета кожи, возраста и любой иной формы дискриминации.

Согласно ст. 4 Конституции в своих *международных отношениях* Бразилия руководствуется принципами:

- 1) национальной независимости;
- 2) приоритета прав человека;
- 3) самоопределения народов;
- 4) невмешательства;
- 5) равенства между государствами;
- 6) защиты мира;
- 7) мирного разрешения конфликтов;
- 8) неприятия терроризма и расизма;
- 9) сотрудничества между народами в интересах прогресса человечества;
- 10) предоставления политического убежища.

Бразилия, кроме того, стремится к экономической, политической, социальной и культурной интеграции с народами Латинской Америки с целью образования Латиноамериканского содружества наций. И на практике после более чем векового традиционного соперничества с Аргентиной Бразилия после принятия Конституции 1988 г. стала ориентироваться на интеграцию со странами южной части Латинской Америки (Аргентина, Уругвай, Парагвай, Чили), имея в виду образование Экономического сообщества по модели такого же союза в Европе. В соответствии со ст. 7 переходных положений Бразилия будет стремиться к созданию Международного суда по правам человека.

Организация бразильского государства рассматривается ниже. Здесь мы остановимся на таком весьма важном конституционном институте государства, как его *силовая составляющая*.

В последних двух главах разд. V "Оборона и демократические учреждения" определяется конституционный статус Вооруженных сил и органов общественной безопасности.

Вооруженные силы состоят из Военно-морского флота, Сухопутных войск и Военно-воздушных сил и находятся под верховным командованием Президента республики. Они предназначены для обороны Родины, гарантирования конституционных властей и, по инициативе любой из них, закона и порядка. В отношении воинских дисциплинарных взысканий хабеас корпус не применяется. Конституционная поправка № 18 1998 г. урегулировала основные принципы статуса военнослужащих.

Военная служба обязательна, но Вооруженные силы могут предоставлять альтернативную службу лицам, которые, будучи призваны в мирное время, ссылаются на веление совести, вытекающее из религиозной веры или философских или политических убеждений. Женщины и лица духовного звания освобождаются от обязательной военной службы в мирное время, однако несут другие обязанности, возложенные законом.

Общественная безопасность определяется Конституцией как обязанность государства, право и ответственность всех. Она осуществляется в целях сохранения общественного порядка, неприкосновенности лиц и имущества следующими органами:

- федеральной полицией;



- федеральной дорожной полицией;
- федеральной железнодорожной полицией;
- гражданской полицией;
- военной полицией и корпусом военных пожарных.

Конституция определяет задачи каждого из этих органов. Конституционная поправка № 19 1998 г. уточнила разграничение их компетенции.

Важный элемент политической системы гражданского общества в Бразилии — это политические партии, основы конституционного статуса которых содержатся в заключительной главе раздела об основных правах и гарантиях (ст. 17).

Как отмечалось, Бразилия провозглашается демократическим правовым государством и имеет в качестве одной из своих основ политический плюрализм. В отличие от европейского подхода к конституированию политических партий бразильское законодательство содержит значительно более строгие правила на этот счет. Образование, слияние, присоединение и прекращение деятельности политических партий свободны при уважении национального суверенитета, демократического режима, многопартийности, основных прав человека и при соблюдении следующих правил. Партии должны иметь национальный характер; им запрещается получать финансовые средства от иностранных организаций или правительств или подчиняться им. Партии должны представлять свои финансовые отчеты в органы избирательной юстиции и осуществлять парламентскую деятельность в соответствии с законом. Последние три условия не могут вызывать серьезных возражений; однако первое условие препятствует образованию и деятельности местных политических партий (на уровне штата, например), учитывающих специфику интересов своего электората.

Конституция гарантирует политическим партиям автономию при установлении ими своей внутренней структуры, организации и деятельности; их уставы должны содержать нормы о верности и партийной дисциплине. Политические партии после получения статуса юридического лица в соответствии с нормами гражданского права должны зарегистрировать свои уставы в Высшем избирательном трибунале. Они имеют право на получение финансовых ресурсов из Фонда партий и бесплатный доступ на радио и телевидение в соответствии с предписаниями закона. Им запрещена военизированная организация.

Принятие Конституции 1988 г. открыло возможность реорганизации партийной системы. В ст. 6 переходных положений установлено, что в 6-месячный срок после промульгации Конституции парламентарии, избранные на уровне федерации, в числе не менее 30 могли ходатайствовать в Высшем избирательном трибунале о регистрации новой партии, приложив при этом манифест партии, ее устав и программу. Сначала такая политическая партия получала временную регистрацию и могла пользоваться всеми правами действовавших политических партий; в течение 24 месяцев после своего сформирования ею должна быть получена окончательная регистрация. Если таковая не выдавалась, то временная регистрация аннулировалась.

В настоящее время в Бразилии действует множество политических партий\*, важнейшими из которых являются следующие:

---

\* См.: Латинская Америка. Политические партии и социальные движения. Т. 3. М., 1994. С. 27—42; Страны мира: Справочник. М., 1999. С. 62—63.

*Партия национальной реконструкции*, образованная в феврале 1989 г. и занимающая неолиберальные, правоцентристские позиции. Она считает нужным привлечение иностранного капитала в страну и приватизацию предприятий. Будучи партией "новых правых", она опирается на традиционную элиту, ее лидер Ф. Коллор ди Меллу был первым Президентом после вступления в силу действующей Конституции;

*Партия трудящихся*, созданная в 1981 г., провозглашает своей целью создание общества равноправия. Она выступает за демократический социализм и против бюрократического социализма восточноевропейского образца. Во время военного режима боролась за восстановление демократии и многопартийность, свободные и прямые выборы. Имеющая в своем составе много фракций партия связана с Бразильской коммунистической партией. Имеет численность более полумиллиона человек;

*Бразильская социально-демократическая партия*, образовавшаяся в 1978 г., была ведущей партией правившего в стране военного режима и имела в то время в своем составе около 3,5 млн. членов. В основе программы лежат идеи политического либерализма. Социальная база партии — крупные предприниматели города и села, а также (примерно треть состава) лица свободных профессий;

*Партия бразильской социальной демократии* создана в 1988 г. Придерживается левоцентристской ориентации, считается партией интеллектуалов. Лидер этой партии Ф. Э. Кардозо занимал пост Президента страны с 1 января 1995 г.;

*Бразильская социалистическая партия* существовала до военного режима и свою деятельность восстановила в 1985 г. Выступает за обобществление средств производства и другие традиционные для социалистов ценности. Социальная база — левая интеллигенция, средние слои;

*Партия бразильского демократического движения*, созданная в 1981 г., объединяет и правых, и левых, выражает интересы в основном среднего капитала;

*Партия либеральный фронт*, созданная в 1984 г., имеет правоцентристский характер, ее представитель М. Масиел в 1998 г. был избран Вице-президентом республики;

*Бразильская трабальистская* (т. е. трудовая) *партия* созданная в 1980 г., может быть отнесена к левому центру политического спектра;

*Бразильская прогрессивная партия*, образованная в 1995 г., также имеет левоцентристский характер;

Бразильская коммунистическая партия — одна из старейших в стране. Много лет находилась в подполье, сыграла немаловажную роль в восстановлении демократии, в сплочении антидиктаторских сил. После легализации в партии развернулась фракционная борьба. Обновленческое движение призвало отказаться от таких канонов марксизма-ленинизма, как диктатура пролетариата и демократический централизм в ее строении. В январе 1992 г. в г. Сан-Паулу X внеочередной съезд переименовал партию, которая стала называться *Народной социалистической партией*. Принятая новая программа строится на основе принципов социал-демократии. Численность партии около 10 тыс. человек. Одновременно проходил съезд консервативного крыла партии, высказавшийся за соблюдение чистоты марксистско-ленинской теории. Было объявлено о создании новой *Коммунистической партии* (в ней около 5 тыс. человек).

В Бразилии действует еще одна *Коммунистическая партия*, образовавшаяся в 1962 г. в результате откола от Бразильской коммунистической партии вследствие обострения разногласий в то время в международном коммунистическом движении. Находилась на маоистской платформе, но в 1978 г. отошла от маоизма. С 1985 г. действует легально. Является партией ленинского типа. Социальная база — крестьянство и часть рабочего класса;

С 1988 г. действует "*Зеленая партия*", объединяющая экологов.

Большинство упомянутых партий имеют своих представителей в палатах Национального конгресса, а некоторые — в администрации.

Что касается еще одной составной части политической системы — п р о ф с о ю з о в , то они могут образовываться свободно. Закон не может требовать разрешения государства для их образования, за исключением их регистрации в соответствующем органе. Четко разделяются функции государства и профсоюзов, вмешательство и взаимодействие публичной власти с профсоюзной организацией запрещено (ст. 8 Конституции). Весьма оригинально требование о разрешении создавать не более одной профессиональной организации, не важно какого уровня, для того, чтобы представлять одни и те же профессиональные или экономические категории в одной и той же территориальной зоне; такая зона, устанавливаемая заинтересованными трудящимися или работодателями, не может быть меньше территории муниципии. Названный принцип "профсоюзного единства" был установлен еще в 1937 г. Президентом-диктатором Ж. Варгасом, осуществившим господствовавшие то время в нескольких странах Европы корпоративистские идеи (в Италии, например). Обязанности профсоюзов сводятся к защите коллективных и индивидуальных прав и интересов той категории лиц, которую они представляют, в том числе в судебной и административной областях. Участие профсоюзов в коллективных трудовых переговорах обязательно, причем и члены профсоюза, находящиеся на пенсии, являются избирателями его органов и могут быть избраны на должность в профсоюзных организациях.

Конституцией установлено, что никто не может обязываться вступать или продолжать находиться в профсоюзе; установлены также гарантии для представителей профсоюзов в руководящих органах предприятия или в представительстве, поскольку не может быть уволен член профсоюза со времени его регистрации в качестве кандидата на должность в руководстве или в представительстве профсоюза; если такой член избран даже как заместитель, такой запрет продолжает действовать до истечения срока его мандата, кроме случаев серьезного нарушения, предусмотренного законом. Это положение также применяется к сельским профсоюзным организациям и к рыбацким поселкам, для которых закон может установить особые условия.

В Бразилии действует большое число профсоюзов. На национальном уровне это Единый профцентр трудящихся (18 млн. членов), Всеобщая конфедерация трудящихся, Национальная конфедерация профсоюзных организаций металлургии, Национальная конфедерация лиц свободных профессий, Национальная конфедерация трудящихся промышленности, Национальная конфедерация трудящихся торговли, Национальная конфедерация трудящихся морского, речного и авиационного транспорта, Национальная конфедерация трудящихся в сельском хозяйстве и др.

В Конституции не регулируется статус союзов предпринимателей и работодателей; только в разделе о судебной системе говорится о представителях предпринимателей и трудящихся в трудовых судах (см. ниже). Из этого можно заключить, что предпринимательские организации подчиняются тем же конституционным правилам, что и профсоюзы. Можно назвать некоторые из этих организаций, действующих на национальном уровне. К ним относятся Ассоциация внешней торговли Бразилии, Конфедерация торговых ассоциаций Бразилии, Национальная конфедерация предпринимателей в сельском хозяйстве, Национальная конфедерация промышленности, Национальная конфедерация наземного транспорта и др.

Статус средств массовой информации излагается в Конституции в особой главе "Об общественной коммуникации" разд. VIII "О социальном устройстве". Их правовое положение зиждется на основополагающей норме о свободе *выражения мысли*. Согласно ст. 220 "проявление в какой-либо форме идей, творчества, выражения мнений и информации, каким бы способом они ни распространялись, не подлежит никакому ограничению при соблюдении предписаний настоящей Конституции". Ни один закон не может содержать положения, могущие стать препятствием для полной свободы журналистской информации при любом способе общественной коммуникации без ущерба для прав и свобод, провозглашенных в ряде пунктов ст. 5, а именно в п. IV (свобода выражения мысли; анонимность запрещается); V (право на пропорциональный ответ), X (интимность, личная жизнь, честь, репутация лиц нерушимы); XIII (любой труд, занятие или профессиональная деятельность свободны при условии соблюдения профессиональной квалификации, требуемой законом) и XIV (доступ к любой информации гарантирован; конфиденциальность источника сохраняется, когда это необходимо для осуществления профессиональной деятельности).

В Бразилии *запрещена любая цензура* политического, идеологического и художественного характера. В данном случае имеется в виду предварительная цензура. В то же время на государство возложены некоторые обязанности в отношении распространения информации. В частности, оно обязано регламентировать увеселительные мероприятия и публичные представления; публичная власть должна предоставлять информацию о характере этих мероприятий и представлений; предельный возраст, которому они не могут быть рекомендованы; время и места, в которых эти мероприятия и представления не могут показываться; государство должно предоставлять правовые средства, которые гарантировали бы лицу или группе лиц возможность защищаться от передаваемой информации в радио- и телепередачах, противоречащей положениям, специально указанным в ст. 221 Конституции (в частности, соблюдение этических и социальных ценностей лица и семьи), а также от рекламы продуктов, занятий и обслуживания, могущих нанести вред здоровью и окружающей среде.

Важное положение содержится в § 5 ст. 220: "Средства общественной коммуникации не могут, прямо или косвенно, быть предметом монополии или олигополии", то есть господства на рынке одной или небольшого числа фирм. Эта норма направлена на поддержание политического плюрализма, являющегося одним из принципов бразильского государства, о которых мы говорили.

Забота о недопущении иностранного вмешательства в дела государства и в формирование общественного мнения проявилась в норме ст. 222, согласно которой только бразильцы по рождению и бразильцы, натурализованные более 10 лет назад, могут быть собственниками предприятий печати и радиовещания; они несут ответственность за управление ими и за их интеллектуальную ориентацию. Стремлением исключить влияние капитала на сферу информации можно объяснить запрещение участвовать какому-либо юридическому лицу в капитале таких предприятий, за исключением участия политических партий и обществ, капитал которых принадлежит исключительно бразильцам. Но и их участие в капитале возможно только без права голоса и не может превышать 30%.

Предоставление и возобновление концессий, разрешений и уполномочий на трансляцию звука и звука с изображением при соблюдении принципа взаимного дополнения частной, публичной и государственной систем входит в компетенцию исполнительной власти. Национальный конгресс также принимает участие в регулировании деятельности средств массовой информации, одобряя акты исполнительной власти. Решение о невозобновлении концессии и разрешения принимается по меньшей

мере 2/5 голосов Национального конгресса при поименном голосовании. Аннулирование концессии или выданного разрешения до окончания срока может происходить только по судебному решению. Срок концессии или разрешения составляет 10 лет для радиостанций и 15 лет для телевизионных станций. Для реализации конституционных положений Национальный конгресс образует законом в качестве вспомогательного органа *Совет общественной коммуникации*.

В стране наблюдается весьма слабое распространение печатной прессы, если учитывать численность ее населения. До сих пор отсутствуют общенациональные ежедневные газеты. Ежедневные газеты распространяются лишь на уровне одного или нескольких штатов или в более мелких территориальных единицах. В 1990 г. было всего 356 ежедневных газет. Крупнейшие из них — "Эстаду ди Сан-Паулу" (тиражом 240 тыс. экз.); "Фольяди Сан-Паулу" (свыше 500 тыс.); "Глобу" (350 тыс.); "Жорнал ду Бразил" (200 тыс.). Наиболее популярен еженедельник "Вежа" (800 тыс.)\*. Радио- и телевидение — основной источник распространения информации, охватывающий 70% населения страны. В середине 1990-х гг. в стране было 61 млн. радиоприемников и 37 млн. телевизоров. В апреле 1993 г. работало около 2 тыс. частных радиостанций (притом, что только несколько радиостанций принадлежало государству и католической церкви), а также 237 телестанций (118 станций в столице и 6 других городах). Телевидение ведется по пяти каналам, крупнейшие телекомпании — "Глобу", "Маншети", СБТ, "Бандейрантис"\*\*\*.

---

\* См.: Страны мира: Справочник. С. 65.

\*\* См.: Страны мира: Справочник. С. 65

Господствующая церковь в стране — *католическая*. Католицизм исповедуют более 100 млн. человек. В организационном отношении эта церковь имеет 37 архиепископств, 196 епархий, 13 территориальных прелатур и два территориальных аббатства. Кроме того, религиозный спектр представлен протестантскими конфессиями (методисты, евангелисты и др.) и буддизмом.

Со времени первой бразильской республики принцип светского *государства* и раздельного существования государства и церкви — составная часть бразильской конституционной традиции. Согласно п. 1 ст. 19 Конституции Союзу, штатам, федеральному округу и муниципиям запрещается учреждать религиозные культы или церкви, их субсидировать, стеснять их деятельность, поддерживать с ними или с их представителями отношения зависимости или союза без ущерба для сотрудничества в публичных интересах согласно предписаниям закона.

## § 4. Выборы, плебисцит и референдум

### 1. Принципы избирательного права

Принципы субъективного избирательного права урегулированы Конституцией в главе о политических правах разд. II "Об основных правах и гарантиях". Принципы избирательного права конституциями штатов не регулируются, и таким образом в отношении избирательных прав граждан на территории всей страны действуют одни и те же федеральные нормы. Следует отметить, что в Бразилии нововведения в области избирательного права реализуются не сразу. Любой закон, изменяющий процедуру выборов, вступает в силу со дня его опубликования и не применяется к выборам, которые состоятся в течение последующего года. Отсутствие поспешности при введении в силу новых норм явно направлено на обеспечение политической стабильности; указанный порядок не позволяет каким-либо политическим партиям, пришедшим к власти, на следующий же день проводить выборы по новым правилам, которые им покажутся выгодными.

Конституция установила, что народный суверенитет будет осуществляться *всеобщим избирательным правом* (о *suffragio universal*), которое бразильский профессор Алессандре де Мораес характеризует как ядро политических прав\*, *прямым и тайным голосованием, равным* для всех, посредством плебисцита, референдума, народной инициативы. Последние три института мы рассмотрим ниже, в п. 3 настоящего параграфа и в п. 1 следующего. Всеобщее избирательное право включает право голоса и право избираться (активное и пассивное избирательное право).

---

\* См.: *de Moraes A. Direito constitucional. 5. ed. revista e ampliada. Sao Paulo. 1999. P. 214.*

*Активное избирательное право* предоставляется бразильским гражданам с 16 лет; традиционно оно должно осуществляться в *обязательном порядке* грамотными избирателями в возрасте от 18 до 70 лет, что позволяет обеспечить участие граждан в выборах на достаточно высоком уровне (здесь мы не

говорим о негативных сторонах этого института — см. п. 3 § 2 гл. VII Общей части учебника). Так, на выборах в Палату депутатов и Федеральный сенат 3 октября 1994 г. проголосовало 82,24% избирательного корпуса. Не участвовавшие в голосовании без уважительных причин наказываются штрафом. В факультативном порядке могут голосовать лица старше 70 лет, молодежь от 16 до 18 лет и неграмотные. Не включаются в списки избирателей иностранцы и лица, призванные, на обязательную военную службу, в период ее прохождения.

Не имеют избирательного права: душевнобольные; лица, находящиеся в местах лишения свободы; лица, лишённые политических прав по суду; военнослужащие в звании ниже сержанта.

*Пассивным избирательным правом* "могут пользоваться только лица, имеющие бразильское гражданство (*a nation alidade*), полностью осуществляющие свои политические права (т. е. не ограниченные в них), внесенные в списки избирателей, имеющие избирательный домициль в избирательном округе, состоящие в какой-либо политической партии. Минимальный возраст в 35 лет установлен для замещения должности или мандата Президента, Вице-президента республики и сенатора, 30 лет — губернатора и вице-губернатора штата или федерального округа, 21 год — федерального депутата, депутата штата или федерального округа, префекта, вице-префекта и мирового судьи, 18 лет — муниципального советника. Не могут избираться неграмотные и те, кто не внесен в списки избирателей.

Для того чтобы претендовать на иные должности, Президент республики, губернаторы штатов и федерального округа и префекты должны отказаться от своего мандата по меньшей мере за шесть месяцев до выборов. Не могут избираться на подведомственной им территории супруги и единокровные родственники или свойственники до второй степени или усыновленные дети Президента республики, губернаторов штатов или федерального округа, префектов или тех, кто их замещал по меньшей мере в течение шести месяцев, предшествующих выборам, за исключением случаев, когда они уже занимают выборную должность, на которую они хотят быть переизбранными.

Выше говорилось, что военнослужащим срочной службы активное избирательное право не предоставлено; это сделано с целью уменьшить влияние армии на политическую жизнь. В отношении же пассивного избирательного права действуют более либеральные положения. Военнослужащие, включенные в списки избирателей (в основном офицеры), могут быть избраны на должность при условии, что если они находились на службе менее 10 лет, то должны уйти в запас, а если более 10 лет, то их функции приостанавливаются вышестоящим командованием и, в случае избрания, они автоматически увольняются в отставку.

Конституция обязывает законодателя урегулировать дополняющим законом другие случаи неизбираемости, кроме указанных выше, а также запреты, направленные на обеспечение нравственных основ при исполнении мандата, с учетом предшествующей жизни кандидата.

## 2. Конституционные принципы избирательного процесса

В конституционном порядке определено, что выборы должны осуществляться без влияния экономической власти или прямого или косвенного злоупотребления своими функциями, должностями или службой в прямой или косвенной публичной администрации (§ 9 ст. 14 в редакции Конституционной поправки № 4 1994 г.). Под термином "влияние экономической власти или злоупотребление такой властью" понимаются, например, чрезмерные расходы во время избирательной кампании и оказание экономического давления на избирателей. Конечно, надеяться, что такие нормы сами по себе могут обеспечить честные выборы, было бы наивно, но наличие соответствующих законоположений обязывает государство добиваться этого и облегчает борьбу с избирательными правонарушениями.

Из принципа обязательного вотума вытекает обязанность избирателей соответствующего возраста регистрироваться и обязанность публичной власти составлять и актуализировать *списки избирателей*.

Функции *руководства избирательным процессом* осуществляются органами избирательной юстиции, что имеет целью гарантировать соблюдение требований избирательного законодательства. Этими же органами рассматриваются и избирательные споры.

*Избирательными округами* служат территориальные единицы — на ступень ниже при выборах представительных органов или подведомственные единицы при выборах глав публичной администрации. Например, при выборах палат Национального конгресса это штаты, территории и федеральный округ, при выборах губернаторов — штаты и федеральный округ.

Конституция предоставила политическим партиям монопольное право *выдвижения кандидатов* во все выборные органы власти и на все должности руководителей публичной администрации. Конечно, демократичность такого положения не вполне убедительна, но в Бразилии существует не только отмеченное Редьярдом Киплингом "изобилие невиданных зверей", но также, как мы видели, изобилие политических партий, что облегчает избирателю выбор программ или кандидатов, которые он склонен поддержать. Для этого, правда, нужна определенная информированность, и не случайно Конституция освобождает неграмотных избирателей от обязательного вотума.

Получение мандата в результате выборов может быть обжаловано в орган избирательной юстиции в течение 15 дней по оглашении их результатов; следствие должно выявить доказательства злоупотребления экономической властью, коррупции или мошенничества. Избирательный трибунал разбирает жалобу в закрытом порядке, причем заявитель несет ответственность по закону, если, подавая жалобу, сознавал ее необоснованность или проявил недобросовестность.

К порядку избрания представительных органов и руководителей публичной администрации мы еще вернемся при рассмотрении их конституционного статуса.

### 3. Плебисцит и референдум

В третьем издании Общей части настоящего учебника (1999 г.) в п. 1 § 5 гл. VII мы говорили о соотношении понятий "плебисцит" и "референдум" и излагали, в частности, суждения по этому вопросу применительно к Бразилии проф. А. де Мораеса. Памятуя тем не менее, что повторение — мать ученья, и стремясь избавить читателя, который забыл об этом или не читал. Общей части, от необходимости обращаться к ней при изучении основ бразильского конституционного права, считаем целесообразным вкратце все это напомнить.

Для большинства стран первый термин если и употребляется, то как политический, а не юридический, означающий судьбоносное для государства народное голосование (а юридически — тот же референдум), тогда как в Бразилии оба термина являются конституционно-правовыми и имеют неодинаковое юридическое содержание, хотя реализуются соответствующие институты в одинаковой процедуре всеобщего голосования.

А. де Мораес указывает, что *плебисцит* — это форма предварительного народного голосования по поводу решения какого-либо вопроса, который позднее будет рассматриваться Национальным конгрессом. *Референдум*, напротив, означает последующее народное голосование, которое призвано ратифицировать определенный акт власти либо для обеспечения его действия (отлагательное условие), либо для его отмены (резольютивное условие)\*.

---

\* *De Moraes A. Op. cit. P. 218.*

Если Конституция запрещает принятие закона без проведения плебисцита, это не означает, что положительное голосование на плебисците обязывает Национальный конгресс принять закон. Федеральный верховный трибунал по вопросу с преобразованием штатов (§ 3 ст. 18 Конституции) счел, что принятие дополняющего закона — акт политический, который Национальный конгресс совершает по своему усмотрению\*.

---

\* См.: *Dezen Junior G. Op. cit. P. 233—234.*

Плебисцит назначается Национальным конгрессом, а референдум разрешается им.

## § 5. Федеральные государственные органы

### 1. Национальный конгресс

Статус бразильского парламента — Национального конгресса определяется в гл. I "О законодательной власти" разд. IV Конституции "Об организации властей".

**Ф о р м и р о в а н и е.** Национальный конгресс включает две палаты: Палату депутатов, являющуюся органом общенационального представительства, и Федеральный сенат — палату представительства субъектов федерации. Продолжительность легислатуры составляет четыре года.

Нижняя палата Национального конгресса — *Палата депутатов* состоит из представителей народа, избранных по пропорциональной системе в каждом штате, в каждой территории и в федеральном округе. Число депутатов, как и представительство территориальных единиц в Палате, устанавливаются дополняющим законом, который принимается в течение года, предшествующего выборам.

Представительство штатов и федерального округа должно быть пропорционально численности их населения и составляет от 8 до 70 депутатов. Каждая территория избирает четырех депутатов. В настоящее время Палата депутатов насчитывает более 500 депутатов. Мандаты распределяются по правилу наибольшей средней с учетом предпочтений, полученных кандидатами списка. В случае открытия вакансии она замещается кандидатом того же партийного списка, по которому получил мандат выбывший депутат.

Верхняя палата — *Федеральный сенат* включает 81 члена, избираемых на 8 лет по норме: три сенатора от каждого штата и от федерального округа; палата обновляется каждые четыре года, причем сначала на  $\frac{1}{3}$ , а затем на  $\frac{2}{3}$ . Вместе с сенатором избираются два его заместителя. Выборы сенаторов проводятся по мажоритарной системе. Когда происходит обновление  $\frac{2}{3}$  палаты, то каждый избиратель голосует за двух кандидатов, один из которых считается первым. Если место в палате становится вакантным, то оно занимает заместителем. Если вакансия возникла, когда до новых всеобщих выборов остается более 15 месяцев, проводятся частичные выборы на оставшийся период.

Полномочия. В соответствии с традицией, идущей от Конституции США, действующая бразильская Конституция специально устанавливает полномочия Национального конгресса, что, скажем, для европейских конституций не типично. Но если в США компетенция Конгресса — это по существу компетенция Союза (по крайней мере по кругу предметов ведения), то в Бразилии значение конституционного установления компетенции Национального конгресса этим не исчерпывается. Дело в том, что в компетенции Национального конгресса вычленяются две группы полномочий.

Первая группа — это те полномочия, которые Национальный конгресс осуществляет с *последующей санкцией Президента республики*. Они определены в 14 пунктах ст. 48 Конституции (система налогов, сбора и распределения доходов, среднесрочное планирование и государственные финансы, границы, имущество Союза, численность Вооруженных сил, амнистия и др.). Реализуются эти полномочия в основном посредством закона.

Вторая группа — это *исключительные* полномочия Национального конгресса, определенные в 17 пунктах ст. 49 Конституции (окончательное решение о международных договорах, серьезно обременяющих государство или его имущество, дача разрешения Президенту на определенные действия, связанные с внешней политикой и обороной, одобрение декрета о состоянии защиты или федерального вмешательства, отмена нормативных актов исполнительной власти, выходящих за пределы регламентарной власти или делегированного законодательства, утверждение денежного содержания парламентариев, Президента, Вице-президента и министров, надзор и контроль непосредственно или через какую-либо из палат за актами исполнительной власти, включая косвенную администрацию, выборы  $\frac{2}{3}$  состава Счетного трибунала и др.). Значительная часть этих полномочий реализуется посредством индивидуальных актов.

Кроме полномочий Национального конгресса в целом, Конституция определяет также *исключительные полномочия каждой из его палат*.

Так, согласно ст. 51 Конституции Палата депутатов голосами  $\frac{2}{3}$  своих членов возбуждает процесс против Президента и Вице-президента республики и государственных министров, истребует отчет Президента, если он не представлен Национальному конгрессу в течение 60 дней после открытия сессии, вырабатывает свой регламент, принимает решения о своей организации и организации своего аппарата, избирает членов Совета республики.

Круг исключительных полномочий Федерального сената (ст. 52 в ред. Конституционной поправки № 23 1999 г.) значительно шире: 14 позиций против пяти у Палаты депутатов. Он судит Президента и Вице-президента республики за должностные преступления, а также государственных министров и командующих Военно-морскими, Сухопутными и Военно-воздушными силами за такие же преступления и связанные с ними, предварительно одобряет тайным голосованием после публичного обсуждения кандидатуры на должности магистратов в предусмотренных Конституцией случаях, указанных Президентом судей Счетного трибунала Союза, губернаторов территорий, председателя и директоров Центрального банка, Генерального прокурора республики, указанных законом других должностных лиц, а также руководителей постоянных дипломатических представительств (последних на закрытом заседании), решает ряд финансовых вопросов, приостанавливает исполнение полностью или частично законов, признанных неконституционными окончательным решением Федерального верховного трибунала, одобряет абсолютным большинством при тайном голосовании досрочное освобождение от должности Генерального прокурора республики, вырабатывает свой регламент и принимает решения о своей организации и организации своего аппарата, избирает членов Совета республики. Когда

Федеральный сенат судит должностных лиц, председательствует в нем председатель Федерального верховного трибунала, решение об осуждении принимается 2/3 голосов, а наказанием служит утрата должности с запрещением в течение 8 лет выполнять публичные функции, что не исключает возможности применения других судебных санкций (ст. 52 Конституции).

Национальному конгрессу принадлежит право аудиторского, финансового, бюджетного, операционного и имущественного контроля в Союзе и органах прямой или косвенной публичной администрации; критерии контроля — легальность, законность, экономическая своевременность предоставления субсидий и отказа от доходов; он осуществляется Национальным конгрессом посредством внешнего контроля. Этот контроль, лежащий на обязанности Национального конгресса, осуществляется с помощью Счетного трибунала Союза, о котором будет сказано ниже — в п. 4 настоящего параграфа.

**Статус парламентариев.** Депутаты и сенаторы *неприкосновенны* независимо от их мнений, высказываний и голосования. По получении мандата они не подлежат аресту, если не застигнуты на месте преступления (в этом случае не допускается освобождение под поручительство), и не подлежат уголовной ответственности без согласия соответствующей палаты. Если в согласии отказано или решение не принято, срок давности прерывается до окончания срока мандата. В случае задержания на месте преступления документы направляются в течение 24 часов в палату, чтобы она тайным голосованием и большинством своих членов дала разрешение на содержание под стражей и привлечение к уголовной ответственности или отказала в нем. Уголовные дела депутатов и сенаторов рассматриваются Федеральным верховным трибуналом.

Депутаты и сенаторы не обязаны свидетельствовать о сведениях, полученных или предоставленных ими при осуществлении своего мандата, равно как и о лицах, которые им доверили информацию или которым они предоставили ее.

Мобилизация парламентариев в Вооруженные силы, даже если они являются военнослужащими и даже во время войны, зависит от предварительного согласия соответствующей палаты. Их иммунитеты сохраняются во время военного положения и могут приостанавливаться только по решению  $2/3$  членов соответствующей палаты в случае действий вне местонахождения Конгресса, которые несовместимы с применяемыми мерами военного положения.

После получения мандата парламентарии не могут подписывать или сохранять контракты с юридическими лицами публичного права, автономными учреждениями государства, публичными предприятиями, смешанными хозяйственными обществами или предприятиями — концессионерами публичных служб, за исключением тех случаев, когда соглашения подпадают под единые оговорки. Они не могут также принимать или выполнять оплачиваемые должности или функции, занимать рабочие места, включая те в перечисленных организациях, с которых могут быть уволены решением вышестоящего органа или должностного лица. С началом осуществления мандата они не могут быть собственниками, обладателями контрольных пакетов акций или директорами предприятий, получающих выгоду от контракта с юридическим лицом публичного права, или выполнять в таком предприятии какие-либо оплачиваемые функции, а также оказывать покровительство этим организациям в делах, где они суть заинтересованная сторона. Депутат или сенатор не может обладать более чем одним выборным публичным постом или мандатом.

Депутат или сенатор *утрачивает мандат*, если нарушает установленные запреты, если его поведение несовместимо с достоинством парламентария, если он без разрешения отсутствует на 1/3 очередных заседаний законодательной сессии палаты, в случае лишения или приостановления политических прав, а также постановления органа избирательной юстиции, когда это "предусмотрено Конституцией, наконец, если он осужден вступившим в силу приговором. С достоинством парламентария несовместимо наряду со случаями, установленными регламентом, злоупотребление прерогативами парламентария или получение недолжных выгод.

В случаях нарушения запрета совмещать должности, неподобающего поведения и осуждения уголовным судом вопрос об утрате мандата решается палатой тайным голосованием и абсолютным большинством голосов по заявлению ее бюро или политической партии, представленной в Национальном конгрессе; при этом заинтересованный депутат или сенатор обладает правом на полную защиту.

В случаях пропуска заседаний и осуждения избирательным трибуналом вопрос об утрате мандата решается бюро соответствующей палаты по его инициативе или по заявлению любого его члена или



политической партии, представленной в Национальном конгрессе; при этом заинтересованное лицо обладает правом на полную защиту.

В то же время парламентарий не утрачивает своего мандата, если он назначен на пост государственного министра, губернатора территории, секретаря (должностного лица, выполняющего функции, аналогичные функциям министров в Союзе) штата, федерального округа, территории, префектуры столицы или главой временной дипломатической миссии либо получил от палаты разрешение отсутствовать вследствие болезни или без сохранения парламентского вознаграждения по мотивам частного характера; в последнем случае отсутствие не должно превышать 120 дней законодательной сессии. В случае назначения на должность он по своему выбору получает либо жалование по должности, либо парламентское вознаграждение. Если парламентарий занял должность или получил разрешение отсутствовать более 120 дней, вместо него действует заместитель.

Бразильские парламентарии не могут быть отозваны. Чтобы уйти в отставку, они должны направить соответствующее письмо председателю своей палаты или объявить о своей отставке на ее заседании. Отставка считается принятой со времени опубликования об этом в официальном вестнике. Если же заявление об отставке подано во время производства по лишению мандата, рассмотрение заявления приостанавливается до окончания указанного производства.

**О р г а н и з а ц и я .** Национальный конгресс и его палаты избирают свои *бюро* (as Mesas) и временные и постоянные комиссии с учетом, насколько возможно, численности представленных в палатах партий и парламентских блоков. Свои бюро палаты избирают на два года без права членов бюро на немедленное переизбрание на ту же должность. Бюро Национального конгресса состоит из председателя Федерального сената, первого вице-председателя Палаты депутатов, второго вице-председателя Сената, первого и третьего секретарей Палаты и второго и четвертого секретарей Сената\*.

\* См.: de Moraes A. Op. cit. P. 348.

*Комиссиям* Национального конгресса предоставлено право обсуждения (что является обычным) и принятия проектов законов, от рассмотрения которых согласно своему регламенту отказался пленум палаты, если обратного не требует  $\frac{1}{10}$  ее членов. Другими словами, комиссии могут законодательствовать, принимая соответствующие акты. Эта практика, очевидно, навеяна аналогичными нормами ряда европейских конституций (Италии 1947 г., Испании 1978 г. и Португалии 1976 г.). Комиссии могут проводить публичные слушания с приглашением организаций гражданского общества; приглашать государственных министров для получения информации по вопросам, относящимся к их полномочиям; принимать петиции, заявления, представления или жалобы на действия или упущения властей или публичных организаций. Комиссии могут получать свидетельские показания от любого органа власти или любого гражданина. Они рассматривают программы работ, национальные, региональные и отраслевые планы развития и получают по ним заключения.

*Следственные комиссии* создаются палатами раздельно или совместно по ходатайству  $\frac{1}{3}$  их членов для выявления определенного факта или на установленный срок. Эти комиссии могут проводить расследования, обладая правами, присущими органам судебной власти, и в необходимых случаях направляют свои заключения в прокуратуру для привлечения правонарушителей к гражданской или уголовной ответственности.

Во время парламентских каникул действует *представительная комиссия*, избираемая палатами на последнем очередном заседании законодательной сессии; состав этой комиссии, насколько возможно, отражает представительство партий, а полномочия устанавливаются в общем регламенте Национального конгресса.

В каждой из палат Конгресса имеется около 20 комиссий, причем их специализация не совпадает с кругом ведения министерств. В регламентах не установлено ограничений для участия парламентариев в комиссиях, но на практике обычно парламентарий работает в одной комиссии.

**О б щ а я п р о ц е д у р а .** Конгресс работает в *сессионном* порядке, заседая ежегодно в столице федерации с 15 февраля по 30 июня и с 1 августа по 15 декабря. Если дата приходится на субботу, воскресенье или праздничный день, начало или окончание сессии переносится на следующий рабочий день. Из общего правила есть исключение: законодательная сессия не может закрыться до тех пор, пока не будет принят проект закона о бюджетной директиве.

По общему правилу, палаты *заседают раздельно*. Случаи *совместных заседаний*, однако, достаточно многочисленны. Депутаты и сенаторы собираются вместе: для торжественного открытия законодательной сессии; для принятия регламента совместных заседаний и урегулирования порядка

образования совместных служб палат; для принятия присяги Президента и Вице-президента республики; для заслушивания сообщения о вето Президента республики и принятия решения в отношении него. На совместном заседании палат председательствует председатель Федерального сената; другие обязанности на таких заседаниях выполняются попеременно равноценными должностными лицами Палаты депутатов и Федерального сената.

Каждая из палат собирается на *подготовительное заседание* начиная с 1 февраля первого года начала legislatury для принятия присяги своих членов и избрания своих бюро.

Созыв Национального конгресса на *внеочередную сессию* производится:

— председателем Федерального сената в случаях, когда изданы декреты о состоянии защиты или о федеральном вмешательстве, в случаях требования об уполномочии ввести военное положение и для вступления в должность Президента и Вице-президента республики;

— Президентом республики, председателями палат или по ходатайству большинства членов обеих палат в случаях срочности или публичного интереса исключительной важности.

Во время внеочередной сессии Национальный конгресс рассматривает лишь те вопросы, ради которых он был созван. Конституционная поправка № 19 1998 г. запретила выплачивать в этих случаях повышенное вознаграждение парламентариям.

**Законодательный процесс.** В законодательной области обе палаты Национального конгресса равноправны. Конгресс принимает значительное число законов, имеющих различные названия и статус. Согласно ст. 59 Конституции парламент разрабатывает и принимает следующие категории законов:

- поправки к Конституции;
- дополняющие законы;
- обычные (*ordinarias*) законы;
- делегирующие законы;
- временные меры;
- законодательные декреты;
- резолюции.

Порядок разработки, редактирования, изменения и кодификации законов регулируется согласно Конституции дополняющим законом. Такой закон, изданный в 1995 г., направлен на уменьшение числа законов и поглощение одних законов другими.

О значении и особенностях некоторых законов мы уже говорили (о конституционных поправках и о дополняющих законах, например, в п. 2 § 1; о временных мерах будет сказано в следующем пункте, посвященном исполнительной власти). В бразильской литературе высказано суждение (Село Бастосом) о том, что между перечисленными видами законов нет иерархии, поскольку каждый вид регулирует точно очерченную группу общественных отношений, не совпадающую с отношениями, регулируемые другими видами законов\*. Это утверждение представляется сомнительным: вполне возможно, что конституционная поправка или принцип дополняющего закона будут нуждаться в конкретизации обычными законами, которые явно оказываются на более низкой ступени иерархии.

---

\* См.: *Dezen Junior G.* Op. cit. P. 304.

*Законодательная инициатива* в отношении дополняющих и простых законов принадлежит любому члену и любой комиссии Палаты депутатов, Федерального сената или Национального конгресса, Президенту республики, Федеральному верховному трибуналу, высшим трибуналам, Генеральному прокурору республики и гражданам в форме и случаях, предусмотренных Конституцией. Президенту республики (с учетом Конституционной поправки № 18 1998 г.) принадлежит исключительное право инициативы законов, которые устанавливают и изменяют численный состав Вооруженных сил, а также касаются:

— создания публичных постов, функций или должностей непосредственно в администрации или в ее автономных организациях или увеличения их вознаграждения;

— административной и судебной организации, налоговой и бюджетной сферы, публичных служб и персонала администрации территорий;

— публичных служащих Союза и территорий, их правового статуса, назначения на посты, стабильности положения и пенсионного обеспечения;

— организации прокуратуры и Публичной защиты (о ней см. ниже — п. 3 настоящего параграфа) Союза, а также общие положения об организации прокуратуры и Публичной защиты штатов, федерального округа и территорий;

— образования, системы и полномочий министерств и органов публичной администрации;

— военнослужащих Вооруженных сил, их правового положения, назначения на посты, продвижения, стабильности положения, вознаграждения, отставки и перевода в запас.

Народная законодательная инициатива осуществляется путем представления Палате депутатов законопроекта, подписанного не менее чем 1% национального избирательного корпуса, распределенного не менее чем между пятью штатами, в каждом из которых должны быть собраны подписи не менее 0,3% избирателей.

Законопроекты Президента и трибуналов вносятся в Палату депутатов, остальные — в любую палату. Президент республики может потребовать срочного рассмотрения внесенного им законопроекта. Если последовательно Палата депутатов и Федеральный сенат не выскажутся по этому проекту в 45-дневный срок, то проект вносится в повестку дня и рассмотрение других вопросов приостанавливается до тех пор, пока не будет проведено голосование. Рассмотрение поправок Федерального сената Палатой депутатов проводится в 10-дневный срок с учетом общего 45-дневного срока. В этот срок не входит каникулярное время Национального конгресса, и он не применяется к проектам кодексов.

На стадии *обсуждения законопроекта* одобренный одной палатой проект рассматривается другой, которая обсуждает и голосует его в единственном чтении, после чего он передается для получения санкции или промюльгации, если палата, рассмотревшая проект, его приняла, или сдается в архив, если она его отклонила.

Если в проект были внесены поправки, то он направляется в палату, из которой был прислан. Она рассматривает только поправки другой палаты. Если они одобряются, проект направляется Президенту, если нет, то поправки сдаются в архив, а проект направляется Президенту в том виде, в каком был принят палатой, которая одобрила его первой.

Палата, в которой голосование было закончено, направляет проект закону Президенту республики, который, если согласен с ним, *санкционирует* проект. Если Президент республики считает, что проект в целом или частично неконституционен или противоречит публичным интересам, то он в 15-дневный срок налагает на него полное или частичное вето и в течение 48 часов извещает председателя Сената о мотивах. Частичное вето может относиться только целиком к статье, параграфу, пункту или абзацу, но не к обороту или отдельным словам. Молчание Президента в течение 15-дневного срока означает санкционирование закона и обязанность Президента в течение 48 часов *промульгировать* закон. Если в течение 30 дней по получении вето оно не будет преодолено на совместном заседании палат абсолютным большинством депутатов и сенаторов в качестве единой коллегии при тайном голосовании, считается, что оно ими одобрено. В случае преодоления вето закон направляется Президенту для промюльгации. В случае же пропуска 30-дневного срока вопрос о вето ставится на повестку дня немедленно созываемого заседания Национального конгресса вне очереди для окончательного голосования. Далее следует примечательная норма § 7 ст. 66, согласно которой, если Президент не промульгирует закон в течение 48 часов, это в такой же срок должен сделать председатель Сената, а если и он этого не сделает, то обязанность переходит к Вице-президенту.

Внести вновь на той же сессии Конгресса вопрос, бывший предметом отклоненного закона, можно только абсолютному большинству членов какой-либо из палат.

Скажем несколько слов о *делегирующих законах*, принимаемых бразильским парламентом. Проекты таких законов представляются Президентом республики; они должны содержать делегацию полномочий Национального конгресса. Конституция (ст. 68) ограничивает, однако, это право. Не могут быть предметом делегирования акты исключительной компетенции Национального конгресса, Палаты депутатов или Федерального сената, вопросы, подлежащие регулированию дополняющими законами и законодательством об организации судебной власти и прокуратуры, прохождении службы и гарантиях для их членов; гражданстве в обоих смыслах, индивидуальных, политических и избирательных правах; среднесрочных планах, бюджетных директивах и бюджетах. Делегирование Президенту республики производится в форме резолюции Национального конгресса, в которой указываются содержание и сроки делегированных полномочий. Если в резолюции устанавливается, что проект подлежит оценке Национальным конгрессом, то такая оценка принимается единственным голосованием; поправки к ней не могут вноситься.

*Дополняющие законы* принимаются абсолютным большинством в обеих палатах.

Законодательный процесс в *финансово-экономической сфере* также отличается некоторыми особенностями. Президент республики представляет проекты среднесрочных планов развития, бюджетных директив, годового бюджета, выделения дополнительных кредитов сразу в обе палаты. Содержание этих актов довольно подробно определено в Конституции (разд. VI о налогообложении и бюджете). Смешанная комиссия палат изучает эти документы и предлагает поправки. Бюджетные директивы и бюджеты, равно как и поправки к их проектам, не могут противоречить среднесрочным планам. Конституционные нормы устанавливают жесткую бюджетную дисциплину, которой должны следовать, в частности, парламентарии. Так, запрещается вносить проекты или поправки, выходящие за бюджетные рамки.

Контрольные процедуры в отношении исполнительной власти определяются ограниченными правами Национального конгресса в данной сфере в условиях президентской республики, что, впрочем, уравнивается невозможностью роспуска Конгресса.

Полномочия палат Национального конгресса в названной области сводятся к тому, что он, его палаты, как и их постоянные и временные комиссии, могут *вызывать государственных министров* или других должностных лиц из органов, непосредственно подчиненных Президенту республики, для того, чтобы они лично предоставили информацию по заранее определенным вопросам; неоправданное отсутствие министров образует должностное преступление. Бюро Палаты депутатов и Федерального сената могут обращаться с *письменными требованиями информации* к государственным министрам или другим должностным лицам, упомянутым в Конституции; отказ, оставление требования без ответа или предоставление ложной информации также составляют должностное преступление.

О следственных комиссиях выше уже говорилось.

## 2. Президент республики

**Компетенция.** Согласно ст. 76 Конституции исполнительная власть осуществляется Президентом республики, которому помогают государственные министры.

Президент — центральная фигура в государственном механизме, он политический лидер страны. В соответствии с латиноамериканской концепцией права он наделен очень широкими полномочиями, которые ст. 84 Конституции относит к исключительным. Они производят большее впечатление, если их рассматривать по каждой из сфер деятельности этого высшего должностного лица. Так, Президент единолично назначает и смещает государственных министров; осуществляет с их помощью высшее руководство федеральной администрацией, распоряжается об организации и деятельности федеральной администрации согласно закону, устанавливает и упраздняет публичные должности в соответствии с законом.

В сфере *отношений с парламентом* его полномочия значительно превышают полномочия Президента США. Он санкционирует, промульгирует законы и распоряжается об их опубликовании, а также издает декреты и положения для добросовестного исполнения законов. Конституция 1988 г. предоставила Президенту и инструмент для проведения более гибкой законодательной политики — имеется в виду право не только полного, но и частичного вето, совершенно очевидно заимствованного из французской Конституции 1958 г.

Президент республики не является беспристрастным наблюдателем за законодательной деятельностью парламента. Он, как мы видели, обязан инициировать законодательный процесс в форме и случаях, предусмотренных Конституцией, и может потребовать срочного рассмотрения внесенных им проектов. Другими словами, в отличие от американской модели взаимоотношений исполнительной и законодательной властей, взятой за основу в Бразилии, Президент последней обладает формальным правом наравне с парламентариями вносить законопроекты, причем в ряде важных областей государственной жизни это право носит исключительный характер. Президент должен направлять послание и план Правительства Национальному конгрессу по случаю открытия его законодательной сессии с тем, чтобы изложить положение в стране, и требовать принятия таких мер, которые он считает необходимыми. Ежегодно в течение 60 дней после открытия законодательной сессии Президент представляет Национальному конгрессу отчет о произведенных в предыдущий период расходах.

Президенту принадлежит право издавать акты о временных мерах, имеющих силу закона. Они им принимаются в случаях особой важности и неотложности. Об этих мерах Президент немедленно сообщает Национальному конгрессу; если меры принимаются во время парламентских каникул, то Национальный конгресс созывается на внеочередную сессию в пятидневный срок.

В арсенале полномочий Президента есть вышеупомянутое право издавать декреты о введении состояния защиты и, с разрешения Конгресса, военного положения и о федеральном вмешательстве (см. о нем ниже в п. 4 § 6) и исполнять их.

Во *внешнеполитической сфере* Президент республики обязан поддерживать отношения с иностранными государствами и аккредитовать своих дипломатических представителей; заключать договоры, конвенции и международные акты, передаваемые на ратификацию Национальному конгрессу; объявлять войну в случае иностранной агрессии, либо по уполномочию Национального конгресса, либо когда названная агрессия совершена в период вне законодательных сессий, с последующим утверждением Конгрессом; при соблюдении таких же условий декретировать всеобщую или частичную мобилизацию; заключать мир с уполномочия или утверждения Национального конгресса; разрешать в случаях, предусмотренных дополняющим законом, проход иностранных вооруженных сил через национальную территорию или их временное пребывание на ней.

Президент осуществляет *верховное главнокомандование* Вооруженными силами, присваивает генеральские звания и назначает их носителей на соответствующие должности. Необходимо указать, что для страны, пережившей немало военных переворотов, эта норма имеет далеко не символическое значение. Кроме того, Президент созывает Совет республики и Совет национальной обороны и председательствует в них. Статус этих органов регулируется Конституцией и законами (см. о них ниже).

Что касается *отношений с судебной властью*, то с согласия Федерального сената Президент назначает судей Федерального верховного трибунала и высших трибуналов, Генерального прокурора республики; назначает с одобрения Федерального сената 1/3 судей Счетного трибунала Союза; назначает магистратов в случаях, предусмотренных Конституцией, а также Генерального адвоката Союза.

Кроме того, Президенту принадлежит право назначения губернаторов территорий, председателя и директоров Центрального банка и других должностных лиц, в случаях, указанных в законе, а также двух членов Совета республики.

Из числа иных полномочий Президента можно назвать право помилования и смягчения наказания после заслушивания, если в этом есть необходимость, органов, учрежденных законом; право награждения орденами и почетными отличиями.

Такие свои полномочия, как распоряжения об организации и функционировании администрации, помилование и смягчение наказаний, назначение на федеральные публичные должности и продление полномочий назначенных лиц, Президент может *делегировать* государственным министрам, Генеральному прокурору республики и Генеральному адвокату Союза с соблюдением установленных для этого пределов.

Если сравнить статус Президента по действующей Конституции с его статусом по Конституции 1967 г. (в редакции 1969 г.), то можно видеть, что Президент лишился некоторых полномочий. Раньше он мог в случае "чрезвычайных обстоятельств и соответствующего публичного интереса" издавать декреты-законы, касавшиеся национальной безопасности, государственных финансов и учреждения новых государственных постов, хотя Конгресс имел право требовать и требовал рассмотрения этих декретов-законов и мог их не утвердить (но не мог предлагать к ним поправки), однако эти акты вступали в силу немедленно с момента опубликования, и соответствующий отказ Конгресса в их утверждении не действовал на уже принятые меры. На практике такие президентские декреты-законы были наиболее используемым инструментом для обхода Конгресса, особенно в сфере государственных финансов; эта процедура многократно подвергалась критике. В Конституции 1988 г. декреты-законы были заменены "временными мерами", важнейшее отличие которых от декретов-законов состоит в том, что временные меры, если не будут одобрены Конгрессом в течение 30 дней, теряют силу. На практике это означает, что Президент республики должен предварительно обсуждать с Конгрессом принимаемые меры. В то же время Конституция 1988 г. усилила исполнительную власть возможностью делегирования ей, хотя и в ограниченной мере, законодательных полномочий, что было запрещено предыдущей Конституцией.

**В ы б о р ы .** Президент республики избирается путем *прямых* выборов сроком на четыре года. Как отмечалось выше (см. п. 2 § 1), в 1997 г. было отменено запрещение главам исполнительной власти всех уровней переизбираться вновь, причем не установлено никаких ограничений в отношении числа возможных переизбраний. Одновременно избирается и Вице-президент; его кандидатура регистрируется вместе с кандидатурой Президента, и баллотируются они на выборах в паре. Первый тур их выборов проводится в первое воскресенье октября года окончания полномочий действующего Президента, вто-

рой тур в случае необходимости — в последнее воскресенье того же октября. Избранным Президентом считается кандидат, зарегистрированный какой-либо политической партией, который получил абсолютное большинство голосов, не считая недействительных и незаполненных бюллетеней. Если ни один кандидат не получил абсолютного большинства голосов в первом туре, то проводится новый тур голосования не позже 20 дней после объявления результатов голосования в первом туре\*; во втором туре участвуют два кандидата, получившие в первом наибольшее число голосов, и тот из них, кто получил большинство действительных голосов, считается избранным. Если до проведения второго тура случится смерть, снятие кандидатуры или возникнут законные препятствия в отношении одного из кандидатов, то кандидат из оставшихся, получивший наибольшее число голосов, призывается к участию во втором туре. Если таких кандидатов окажется более одного, баллотируется старший по возрасту.

\* Это положение § 3 ст. 77 Конституции, не затронутое Конституционной поправкой № 16 1997 г., не соответствует основному положению данной статьи в редакции указанной поправки, которое предусматривает проведение двух туров в первое и последнее воскресенье октября. Интервал между первым и последним воскресеньем может составить либо 21, либо 28 дней, но не 20.

Президент и Вице-президент, *вступая в должность*, приносят присягу перед Национальным конгрессом, обязуясь поддерживать, защищать и исполнять Конституцию, соблюдать законы, способствовать общему благу бразильского народа, охранять единство, целостность и независимость Бразилии. Если по истечении 10 дней, прошедших после дня вступления в должность, Президент или Вице-президент не приступят к исполнению своих обязанностей, исключая основания, связанные с форс-мажорными обстоятельствами, то их должности объявляются вакантными.

Срок полномочий Президента начинается с 1 января года, следующего за выборами. Президента в случае *препятствий к исполнению им должности или ее вакантности* замещает Вице-президент, который обычно кроме помощи Президенту и обязанностей, возложенных на него дополняющим законом, выполняет специальные задания Президента.

В случае препятствий для обоих высших должностных лиц или одновременной вакантности их должностей их обязанности исполняют в последовательности председатель Палаты депутатов, председатель Федерального сената и председатель Федерального верховного трибунала. Если обе должности вакантны, то выборы проводятся в течение 90 дней после открытия последней вакансии. Если вакансия открывается в течение последних двух лет срока полномочий Президента, то Национальный конгресс законом назначает выборы на обе должности на период 30 дней после открытия последней вакансии. Во всех случаях полномочия избранных таким образом лиц истекают в срок, в который нормально должны были бы истечь полномочия их предшественников.

Несколько необычным выглядит полномочие Конгресса разрешать Президенту и Вице-президенту республики покидать страну на срок свыше 15 дней. Это значит, что лица, занимающие посты на самом вершине государственной иерархии, должны практически *постоянно находиться в своей стране*. Данная норма несколько либерализовала существовавшее ранее правило: по Конституции 1946 г. указанные лица вообще не могли под угрозой потери поста покинуть пределы страны без разрешения Конгресса.

**О т в е т с т в е н н о с т ь .** Должностными преступлениями являются деяния Президента, направленные против федеральной Конституции и, в частности, против существования Союза, свободного осуществления законодательной и судебной власти, деятельности прокуратуры и конституционных властей субъектов федерации, осуществления политических, индивидуальных и социальных прав, внутренней безопасности страны, честности администрации.

Если обвинение Президента республики в совершении любых преступных деяний выдвинуто 2/3 состава Палаты депутатов, то Президент предается суду Федерального верховного трибунала за общеуголовные преступления и Федерального сената — за должностные преступления. Функции Президента временно приостанавливаются при получении Федеральным верховным трибуналом заявления или жалобы на совершение Президентом общеуголовного деяния или после начала производства в Федеральном сенате, если речь идет о должностном преступлении. Если рассмотрение дела не будет завершено в течение 180 дней, Президент возобновляет исполнение своих обязанностей без ущерба для продолжающегося процесса. До вынесения приговора об осуждении за общеуголовные преступления Президент республики не может быть взят под стражу. В течение срока своего мандата Президент республики не может нести ответственность за акты, не входящие в его компетенцию.

При рассмотрении дела в Федеральном сенате в отношении Президента и Вице-президента председательствует председатель Федерального верховного трибунала (как и при рассмотрении дел о должностных преступлениях судей Федерального верховного трибунала, Генерального прокурора

республики и Генерального адвоката Союза); осуждение, которое выносится только большинством в 2/3 голосов Федерального сената, ведет к утрате поста и к невозможности в течение 8 лет осуществлять какую-либо публичную функцию, но это не исключает других возможных юридических санкций.

О Вице-президенте выше уже было сказано. Что касается государственных министров, то они отбираются из числа бразильцев, достигших 21 года и обладающих политическими правами. Конституция специально оговаривает некоторые полномочия этих должностных лиц. В сфере своей компетенции они обязаны: осуществлять ориентирование, координацию и надзор в отношении органов и организаций федеральной администрации и контрасигновать акты и декреты, подписываемые Президентом республики; издавать инструкции для исполнения законов, декретов и положений; представлять Президенту республики ежегодный доклад об управлении своим министерством; предпринимать действия в соответствии с полномочиями, которые им предоставлены или делегированы Президентом республики.

Государственные министры могут участвовать в работе Федерального сената, Палаты депутатов или в какой-либо из комиссий по собственной инициативе по соглашению с бюро соответствующей палаты для того, чтобы изложить проблемы своего министерства.

Совет республики — это высший консультативный орган Президента республики. В его состав входят Вице-президент республики, председатель Палаты депутатов, председатель Федерального сената, лидеры большинства и меньшинства в Палате депутатов и в Сенате, министр юстиции, а также 6 бразильских граждан по рождению старше 35 лет, два из которых назначаются Президентом республики, два — избираются Федеральным сенатом и два — Палатой депутатов. Все они назначаются и избираются на три года без права переназначения или переизбрания.

Совету республики принадлежит право высказываться в отношении федерального вмешательства, введения состояния защиты и военного положения, а также важных вопросов, касающихся стабильности демократических институтов. Президент республики может приглашать государственных министров к участию в заседании Совета, если считает, что обсуждаемый вопрос относится к ведению соответствующего министерства.

Совет национальной обороны представляет собой консультативный орган Президента республики по вопросам, связанным с национальным суверенитетом и защитой демократического государства. В состав Совета входят Вице-президент республики, председатель Палаты депутатов, председатель Сената; министр юстиции; министр обороны, командующие Военно-морскими, Сухопутными и Военно-воздушными силами, а также глава военного кабинета Президента республики, министр внешних сношений, министр планирования.

Совет дает свое заключение по поводу объявления войны и заключения мира в соответствии с Конституцией, а также по поводу введения состояния защиты, военного положения и федерального вмешательства, предлагает основания и условия использования зон, необходимых для обеспечения безопасности национальной территории, и дает свое заключение об эффективности их использования, особенно в пограничной полосе и в зонах, которые связаны с сохранением и эксплуатацией природных ресурсов любого характера. Совет изучает необходимость инициатив для гарантирования национальной независимости и защиты демократического государства, вносит предложения и следит за их реализацией.

Публичная администрация. Президент республики и государственные министры осуществляют исполнительную власть с помощью органов публичной администрации. Ее статус урегулирован в Конституции почему-то даже раньше, чем статус законодательной, исполнительной и судебной власти. Правда, соответствующие конституционные положения относятся не только к федеральной публичной администрации, но также и к остальным ее уровням. Автономные организации (публичные предприятия, смешанные хозяйственные общества и фонды) создаются специальным законом (общий их статус регулируется дополняющим законом). Также законодательным путем дается разрешение на создание подчиненных им структур и на участие в частных предприятиях. В хозяйственном обороте автономные организации действуют на равных правах с частными. Управленческая, бюджетная и финансовая автономия органов и организаций прямой и косвенной администрации может быть расширена их договором с соответствующей публичной властью.

Согласно ст. 37 Конституции в редакции Конституционной поправки № 19 1998 г. публичная администрация подразделяется на *прямую*, представляющую собой административную исполнительную вертикаль, и *косвенную*, состоящую из автономных организаций. Конституционные принципы дея-

тельности публичной администрации — законность, объективность (a impessoalidade — буквально: безличность), нравственное поведение, публичность и эффективность.

Все публичные посты, должности и функции должны занимать бразильцами, отвечающими установленным законом требованиям, однако указанная Конституционная поправка допустила, как отмечалось, и возможность назначения иностранцев в соответствии с законом. Назначение на публичный пост или должность производится по результатам публичного экзаменационного *конкурса или экзамена* и наличия званий (*títulos*) в соответствии с характером и сложностью работы, за исключением назначений на временные должности для выполнения поручений, определенные законом как свободно замещаемые и освобождаемые. Результаты публичного конкурса действительны до двух лет и могут быть один раз продлены на такой же срок. Гражданским публичным служащим гарантируется право на *свободу профессиональных объединений*, тогда как право на забастовку осуществляется в пределах, устанавливаемых специальным законом. Небезынтересна норма п. VIII этой же статьи, предусматривающая необходимость законодательно установить процент постов и должностей, резервируемых для лиц с физическими недостатками, и определить критерии их приема.

Иначе, как желанием гарантировать равенство ветвей власти, а также исключить текучку кадров, "перебежку" работников аппарата из одного органа в другой, нельзя объяснить включение в эту же ст. 37 п. XI и XII, согласно которым *вознаграждение* и денежное содержание (o *subsídio*), пенсии и прочие личные выгоды лиц, занимающих публичные посты, функции и должности в публичной администрации, членов любого органа власти, носителей выборных мандатов не могут превышать месячное денежное содержание судей Федерального верховного трибунала. Жалованье должностных лиц законодательной власти и судебной власти не может быть выше выплат в исполнительной власти. Весьма важна и норма п. XV о том, что денежное содержание публичных служащих, за некоторыми исключениями, не может уменьшаться.

Бразильская Конституция установила *несовместимость* постов, функций и должностей для публичных служащих. Запрещается совмещать посты на публичной службе, за исключением совмещения (с учетом установленного в п. XI максимума оплаты) двух постов преподавателя или поста преподавателя с инженерным или научным постом, двух медицинских постов. Речь идет о преподавателях, инженерах, исследователях, медиках, состоящих на публичной службе. Запрещается совмещать должности и функции в автономных организациях, публичных фондах и предприятиях, смешанных хозяйственных обществах, подчиненных им структурах, а также обществах, которые прямо или косвенно контролируются публичной властью.

Проявления административной нечестности влекут приостановление политических прав, утрату публичной функции, лишение права распоряжаться имуществом и возмещение ущерба казне, что не исключает возможности дальнейшего уголовного преследования.

Конституция довольно подробно регулирует основы статуса публичных служащих, к которым относит и носителей выборных мандатов в администрации, а также основы статуса лиц, принадлежащих к военизированным формированиям штатов, федерального округа и территорий.

### 3. Федеральная судебная система

Судебную власть составляют следующие судебные органы: Федеральный верховный трибунал, Высший трибунал правосудия, федеральные областные суды и федеральные судьи, трудовые трибуналы и судьи, избирательные трибуналы и судьи, военные трибуналы и судьи, трибуналы и судьи штатов, федерального округа и территорий. Глава VIII раздела Конституции, посвященного организации власти, представляет собой своего рода судебный мини-кодекс. Учредители сочли необходимым включить в эту главу нормы не только о судебной системе в собственном ее значении, но и о прокуратуре, публичной адвокатуре, обычной адвокатуре и Публичной защите.

Судебные органы *независимы*, они подчиняются только закону. Конституция 1988 г. усилила эту независимость, установив принцип административной и финансовой автономии судебной власти (ст. 99), а для того, чтобы придать эффективность этому принципу, органам судебной власти разрешено составлять проект своего собственного бюджета. Трибуналы вырабатывают свои бюджетные предложения при соблюдении ограничений, установленных одинаково для всех ветвей власти законом о бюджетных директивах.

**Статус судей.** Независимое положение судебной власти подчеркивается достаточно широким кругом гарантий для судей. Основы их статуса определены в ст. 93 Конституции, которая предусматривает подробное регулирование статуса магистратуры дополняющим законом,



принимаемым по инициативе Федерального верховного трибунала. Гарантии для судей — это, в частности:

— *пожизненное назначение*, которое для судей первой инстанции предусматривается только после двух лет нахождения в должности; об утрате должности в течение этого периода должно быть принято решение трибуналом, в состав которого судья входит, а в других случаях — по окончательному приговору суда;

— *несменяемость*, за исключением увольнения по основаниям, имеющим публичный интерес; решение о таком увольнении с направлением в резерв или в отставку имеет основанием решение, принятое  $\frac{2}{3}$  голосов соответствующего трибунала при обеспечении всесторонней защиты;

— *несокращаемость денежного содержания*, за некоторыми исключениями, — еще один элемент статуса бразильских судей.

В то же время на судей налагаются некоторые *ограничения*, связанные опять-таки с обеспечением их профессиональной независимости. Им запрещено занимать, даже находясь в резерве, другие посты или функции, за исключением преподавания; получать по любому основанию или под любым предлогом судебные издержки и вознаграждение или финансовую долю от рассматриваемых ими дел; посвящать себя партийно-политической деятельности.

Конституция самым подробным образом устанавливает численность и порядок назначения судей в верхних эшелонах судебной иерархии, даже включая три ветви специальной юстиции — трудовую, избирательную и военную. В федеральных областных трибуналах, в трибуналах штатов, федерального округа и территорий  $\frac{1}{5}$  мест отводится членам прокуратуры, имеющим стаж более 10 лет, и адвокатам, известным своими юридическими познаниями, обладающим незапятнанной репутацией, более 10 лет эффективно работающим по профессии, указанным в списке, число кандидатов в котором шестикратно превышает число мест и который формируется органами представительства соответствующих категорий. Трибунал составляет из них список, вдвое превышающий число мест, и направляет его в орган исполнительной власти, который в течение последующих 20 дней производит выбор и назначение.

На вершине судебной иерархии находится *Федеральный верховный трибунал* из 11 судей, именуемых министрами (os Ministros), подбираемых из граждан в возрасте от 35 до 65 лет, обладающих признанными знаниями в области юриспруденции и безупречной репутацией. Судьи Федерального верховного трибунала назначаются Президентом республики, после того как их отбор был одобрен абсолютным большинством членов Федерального сената.

Согласно ст. 102 Конституции (с учетом Конституционной поправки № 23 1999 г.) ведению Федерального верховного трибунала подлежит прежде всего охрана Конституции. По первой инстанции он рассматривает и разрешает в числе прочих:

— прямые иски о неконституционности законов или иных нормативных актов публичной власти Союза или штатов и деклараторные иски о конституционности (т. е. содержащие ходатайства о подтверждении конституционности) федеральных законов или иных нормативных актов, предъявляемые Президентом, бюро палат Конгресса или Генеральным прокурором республики;

— дела об общеуголовных деяниях Президента республики, Вице-президента, членов Национального конгресса, своих собственных судей и Генерального прокурора республики, а также об общеуголовных деяниях и должностных преступлениях государственных министров и командующих Военно-морскими, Сухопутными и Военно-воздушными силами (кроме дел, рассматриваемых Федеральным сенатом), членов высших трибуналов, членов Счетного трибунала Союза и руководителей постоянных дипломатических представительств;

— дела хабеас корпус, где потерпевшими являются вышеперечисленные лица, а также о выдаче ордера о безопасности или приказа хабеас дата в отношении актов Президента республики, бюро обеих палат Национального конгресса, Счетного трибунала Союза, Генерального прокурора республики и самого Федерального верховного трибунала;

— споры между иностранным государством или международной организацией и Союзом, штатом, федеральным округом или территорией;

— дела и конфликты между Союзом и штатами, Союзом и федеральным округом либо между штатами или штатом и федеральным округом, включая соответствующие организации косвенной администрации;

— дела об экстрадиции, о которой ходатайствует иностранное государство.

Кроме того, в компетенцию Федерального верховного трибунала входит рассмотрение дел в качестве высшей судебной инстанции. В этой обширной сфере можно упомянуть пересмотр решений по уголовным делам, вступивших в законную силу; рассмотрение исков о соблюдении своей компетенции и обязательной силы вынесенных решений; рассмотрение судебных дел, в которых все члены Трибунала были прямо или косвенно заинтересованы, и дел, в которых более половины членов Трибунала, первоначально рассматривавшего дело, были прямо или косвенно в этом деле заинтересованы или у них были препятствия к его рассмотрению; разрешение споров о компетенции между Высшим трибуналом правосудия и каким-либо другим трибуналом, между высшими трибуналами или между последними и каким-либо иным трибуналом.

По обычным жалобам Федеральный верховный трибунал рассматривает дела об отказе высших трибуналов по единственной инстанции выдать судебные приказы, а также о политических преступлениях. По чрезвычайным жалобам он разрешает дела, рассмотренные в единственной или последней инстанции, если вынесенные решения противоречат положениям Конституции, объявляют неконституционными федеральный закон или договор, объявляют действительными закон или акт местного правительства, конституционность которого оспаривалась.

Окончательные решения Федерального верховного трибунала по деклараторным искам о конституционности действуют в отношении всех и обязывают прочие органы судебной власти и исполнительную власть.

Примечательная особенность компетенции этого Трибунала заключается в том, что он может инициировать прямые иски о неконституционности, предлагая Президенту республики, бюро палаты Национального конгресса либо законодательного собрания, губернатору штата, Генеральному прокурору республики, Федеральному совету Ордена адвокатов Бразилии, политической партии, представленной в Национальном конгрессе, профсоюзной конфедерации, экономической или профессиональной корпорации национального масштаба предъявить их.

Конституция регулирует также некоторые процессуальные стороны конституционного контроля, осуществляемого Трибуналом. В частности, предварительно заслушивается Генеральный прокурор республики, а если речь идет о признании в целом неконституционности нормы или акта, в их защиту предварительно выступает Генеральный адвокат Союза.

Конституция 1988 г. учредила *Высший трибунал правосудия*, передав ему часть полномочий, которые ранее осуществлял Федеральный верховный трибунал. Члены этого Трибунала, к которым предъявляются такие же требования, как и к членам Федерального верховного трибунала, назначаются Президентом республики после того, как предлагаемые кандидатуры получили одобрение Сената. Из 33 членов ("министров") Трибунала треть — это судьи федеральных областных трибуналов, другая треть — высококвалифицированные судьи трибуналов правосудия, третья треть — в равных долях адвокаты и члены прокуратуры поочередно федеральной, штатов, федерального округа и территорий.

Высший трибунал правосудия имеет весьма многочисленные полномочия. Он рассматривает дела и выносит решения по первой инстанции в отношении:

— общеуголовных преступлений, совершенных губернаторами штатов и федерального округа, этих же и должностных преступлений, совершенных судьями трибуналов штатов и федерального округа, федеральных областных трибуналов, членами счетных советов или счетных трибуналов муниципий и членами прокуратуры Союза, которые состоят при этих трибуналах;

— выдачи ордеров о безопасности и приказов хабеас дата в отношении актов государственных министров, командующих Военно-морскими, Сухопутными и Военно-воздушными силами или самого Трибунала;

— выдачи приказов хабеас корпус, когда принуждающей или потерпевшей стороной является губернатор или какое-либо из должностных лиц судебной власти, указанных выше, или когда принуждающей стороной является трибунал, подчиненный юрисдикции данного Трибунала, государственный министр или командующий Военно-морскими, Сухопутными или Военно-воздушными силами, за исключением дел, входящих в компетенцию избирательных трибуналов (данная редакция подпункта "с" п. I ст. 105 установлена Конституционными поправками № 22 и 23 1999 г.);

— ряда споров о компетенции между несколькими трибуналами, а также между трибуналами и судьями, входящими в их состав, и между судьями, состоящими в разных трибуналах;

— пересмотра собственных решений по уголовным делам и искам о расторжении контрактов,

К ведению этого органа также отнесен ряд других категорий дел, в том числе споры о полномочиях между административными и судебными органами власти Союза, или между судебными органами одного штата и административными органами другого штата, федерального округа, или между ними и административными органами Союза.

Трибунал разрешает дела по обычным жалобам в отношении:

— отказов в выдаче приказа хабеас корпус, когда решение было вынесено в единственной или последней инстанции федеральным областным трибуналом или трибуналом штата, федерального округа или территории;

— отказов в выдаче ордера о безопасности, когда решение было вынесено в единственной инстанции федеральным областным трибуналом или трибуналом штата, федерального округа или территории;

— дел, в которых одной из сторон является иностранное государство или международная организация, а другой — муниципия или лицо, пребывающее или проживающее в Бразилии.

Наконец, Трибунал разрешает специальные жалобы на решения, вынесенные в единственной и последней инстанции федеральными областными трибуналами, трибуналами штатов, федерального округа и территорий, если их решение:

— противоречит какому-либо международному договору или федеральному закону или отрицает их применимость;

— признает действительным какой-либо закон или акт местного управления, опротестованный по причине несоответствия федеральному закону;

— интерпретирует федеральный закон иначе, чем он был истолкован другим трибуналом.

Конституция 1988 г. реформировала промежуточное звено судебной власти. Она упразднила Федеральный апелляционный трибунал, судьи которого были переведены во вновь учрежденный Высший трибунал правосудия, и учредила такие судебные органы, как федеральные областные трибуналы, и федеральных судей.

*Федеральные областные трибуналы* состоят как минимум из семи судей, подбираемых, по возможности, в соответствующей области и назначаемых Президентом республики из бразильцев в возрасте от 35 до 65 лет с тем условием, что  $\frac{1}{5}$  из них — это адвокаты и прокуроры с более чем 10-летним действительным стажем, а остальные — федеральные судьи со стажем более пяти лет, в порядке продвижения по основаниям старшинства и заслуг.

В первоначальном производстве эти трибуналы рассматривают и разрешают дела:

— о преступлениях федеральных судей, включая военных и трудовых, и прокуроров в пределах своего судебного округа, включая судей военной и трудовой юстиции, за исключением дел, входящих в компетенцию избирательной юстиции;

— о пересмотре собственных решений и решений федеральных судей области по уголовным делам и искам о расторжении контрактов;

— о выдаче ордеров о безопасности и приказов хабеас дата против собственных решений или решений федеральных судей;

— о выдаче приказа хабеас корпус, когда решение о принуждении было вынесено федеральным судьей;

— по спорам о компетенции между федеральными судьями, связанными с данным трибуналом.

Федеральные областные трибуналы стали апелляционной инстанцией по делам, решенным федеральными судьями и судьями штатов при осуществлении ими федеральной компетенции в их судебном округе.

Низшей федеральной судебной инстанцией являются *федеральные судьи*, рассматривающие ряд категорий гражданских и уголовных дел.

В каждом штате и в федеральном округе образуется *судебная секция*, имеющая местонахождение в соответствующей столице и подразделения на местах. Судебные секции рассматривают дела о претензиях к Союзу.

Как отмечалось, в Бразилии действует ряд специализированных федеральных судебных органов — трудовые, избирательные и военные трибуналы и судьи. Каждая из названных ветвей юстиции имеет свою собственную компетенцию, определенную в федеральной Конституции.

Органами *трудовой юстиции* являются: Высший трудовой трибунал; областные трудовые трибуналы; жунты (коллегии) по примирению и разрешению споров.

Высший трудовой трибунал включает 17 профессиональных судей ("министров"), назначаемых Президентом республики пожизненно по получении одобрения Федерального сената из бразильцев в

возрасте от 35 до 65 лет. Из них 11 назначаются из числа профессиональных судей трудовой магистратуры, трое — из адвокатов и трое — из трудовой прокуратуры (ст. 111 Конституции в ред. Конституционной поправки № 24 1999 г.). Назначение производится из списков с трехкратным числом кандидатов на место.

В каждом штате и в федеральном округе учреждается по меньшей мере один областной трудовой трибунал. Областные трудовые трибуналы состоят из судей, назначенных Президентом с учетом той же пропорции. Конституционная поправка № 24 1999 г. учредила вместо жунт (коллегий) по примирению и разрешению трудовых споров институт трудовых старейшин, которые действуют в качестве единоличных судей по трудовым делам в местностях, где нет соответствующих юрисдикционных органов.

Органы *избирательной юстиции* — это Высший избирательный трибунал; областные избирательные трибуналы; избирательные судьи; избирательные жунты. Областной трибунал по избирательным делам находится в столице каждого штата и федерального округа. В задачу избирательных трибуналов входит рассмотрение избирательно-правовых споров. Высший избирательный трибунал состоит из не менее чем семи членов, из которых три избираются тайным голосованием из состава Федерального верховного трибунала, а два — таким же образом из состава Высшего трибунала правосудия; остальные двое судей назначаются Президентом республики из шести адвокатов, известных своими юридическими познаниями и безупречной репутацией и указанных Федеральным верховным трибуналом. Трибунал избирает своего председателя и вице-председателя из судей Федерального верховного трибунала и судью-контролера (o corregedor) из судей Высшего трибунала правосудия.

Военная *юстиция* представлена Высшим военным трибуналом, военными трибуналами и судьями, учреждаемыми законом. Интересен состав Высшего военного трибунала. Он включает 15 судей ("министров"), назначаемых пожизненно Президентом республики после того, как его выбор будет одобрен Федеральным сенатом; трое судей подбираются из числа адмиралов Военно-морского флота, четверо — из числа генералов Сухопутных войск и трое — из числа генералов Военно-воздушных сил, причем все они должны находиться на действительной службе и достигнуть наивысших постов по службе; пять судей назначаются из числа гражданских лиц — бразильцев старше 35 лет, из которых трое — адвокаты, известные познаниями в области права, безупречным поведением и имеющие более 10 лет действительного профессионального стажа, один — военный судья и один — военный прокурор. Военная юстиция компетентна рассматривать и разрешать дела о военных преступлениях, установленных законом.

Наконец, на низших ступенях судебной иерархии Союза, штатов, федерального округа и территорий учреждаются *специальные трибуналы*, а также органы *мировой юстиции* по разбору гражданских дел небольшой сложности и уголовных дел небольшой общественной опасности. Такие суды были сначала учреждены в некоторых бразильских штатах, например, в Сан-Паулу и в Риу-Гранди-ду-Сул. Эти органы, состоящие из профессиональных или непрофессиональных судей, призваны примирять стороны, разрешать простые гражданские споры и дела о нарушениях уголовного характера небольшой опасности в соответствии с устной и суммарной процедурой.

Конституция содержит весьма подробные положения о *прокуратуре*, которая, как и в ряде других стран романской системы права, именуется буквально "публичное министерство" (o Ministerio Publico), хотя находится в составе не исполнительной, а судебной власти.

Прокуратура характеризуется как постоянный институт, осуществляющий юрисдикционную функцию государства; на нее возложена защита правопорядка, демократического режима и незыблемых общественных и индивидуальных интересов. Институциональные принципы прокуратуры — единство, неделимость и функциональная независимость. Согласно § 2 ст. 127 Конституции в редакции Конституционной поправки № 19 1998 г. прокуратуре гарантируется функциональная и административная автономия; она может при соблюдении положений о бюджетном устройстве предлагать законодательной власти ввести или упразднить какие-либо свои должности или вспомогательные службы, замещаемые на основании публичного конкурса, политику в отношении оплаты и порядка прохождения службы. Ее организация и деятельность регулируются законом.

В организационном отношении прокуратура включает:

- прокуратуру Союза, которая, в свою очередь, имеет в своем составе федеральную прокуратуру; трудовую прокуратуру; военную прокуратуру; прокуратуру федерального округа и территорий;
- прокуратуры штатов.

Прокуратура Союза возглавляется Генеральным прокурором республики, которого назначает Президент республики из ее профессиональному составу лиц старше 35 лет с одобрения абсолютного большинства Федерального сената сроком на два года с возможностью повторных назначений. Смещение Генерального прокурора республики производится по инициативе Президента абсолютным большинством Сената.

Для членов прокуратуры установлены гарантии и запреты, подобные тем, которые действуют для судей (пожизненное назначение, несменяемость и пр.).

Прокуратуре принадлежит исключительное право возбуждения уголовных дел, а также право возбуждения гражданского расследования и предъявления публичных гражданских исков для защиты публичного и общественного имущества, окружающей среды и других групповых и коллективных интересов. Она осуществляет надзор за действительным соблюдением органами публичной власти и службами, с ней связанными, прав, гарантированных Конституцией, и принимает необходимые меры для их обеспечения. Прокуратура, далее, предъявляет иски о неконституционности или вносит представления о вмешательстве Союза и штатов в случаях, предусмотренных Конституцией, осуществляет юридическую защиту прав и интересов коренного населения и реализует некоторые другие конституционные функции и полномочия.

**П у б л и ч н а я а д в о к а т у р а .** Этот институт отчасти напоминает государственные советы, существующие во Франции, Бельгии, Италии и других романских странах. Первоначально он именовался Генеральной адвокатурой Союза, но Конституционная поправка № 19 1998 г. переименовала его в заголовке соответствующего отдела главы о судебной власти, оставив прежний термин в тексте ст. 131. На публичную адвокатуру возлагается обязанность непосредственно или через свои органы представлять Союз в суде и вне его, что ранее входило в компетенцию прокуратуры. Эта функция заимствована скорее из американского права. Схожесть с государственными советами публичной адвокатуре придает обязанность консультировать и оказывать правовую помощь исполнительной власти. Генеральная адвокатура Союза возглавляется Генеральным адвокатом Союза, назначаемым Президентом республики по его усмотрению из числа граждан старше 35 лет, известных своими познаниями в области права и безупречной репутацией. Прием на низовые должности в публичной адвокатуре производится на основе публичного конкурса.

Однако по делам о взыскании налоговой задолженности представительство Союза возлагается на ведомство Генерального уполномоченного по национальному имуществу (*Procura-doria-Geral da Fazenda Nacional*).

**А д в о к а т у р а .** Конституция в ст. 133 установила, что адвокат необходим для отправления правосудия и пользуется в рамках закона неприкосновенностью независимо от его действий и высказываний при осуществлении профессиональной деятельности.

**П у б л и ч н а я з а щ и т а .** Как отмечено в ст. 134 Конституции, это институт, имеющий важное значение для осуществления юрисдикционной функции государства. В порядке реализации права на юридическую помощь нуждающимся, предусмотренного п. LXXIV ст. 5, он дает юридическую ориентировку и обеспечивает защиту во всех инстанциях тем, кто в этом нуждается. Работающие в Публичной защите профессионалы являются публичными служащими.

#### **4. Счетный трибунал Союза**

Хотя органы, осуществляющие внешний контроль финансово-экономической деятельности публичных органов, учреждений и организаций, именуется в Бразилии (как и в других романских странах) трибуналами, нормы о них помещены в конституциях Союза и штатов в главах о законодательной, а не о судебной власти. Поэтому мы рассматриваем такой федеральный орган отдельно от системы федеральной юстиции.

Счетный трибунал Союза состоит из 9 судей ("министров"), назначаемых из числа бразильцев в возрасте от 35 до 65 лет, обладающих высокими моральными качествами, безупречной репутацией и признанными познаниями в юридической, бухгалтерской, экономической, финансовой области или в области публичной администрации и имеющих более 10 лет трудового стажа или действительной профессиональной деятельности, требующих применения названных знаний. Из состава Трибунала 1/3 назначается Президентом республики с одобрения Федерального сената, при том что двое этих судей назначаются из состава прокуратуры при Трибунале, а 2/3 назначаются Национальным конгрессом. Статус судей Трибунала примерно такой же, как у судей Высшего трибунала правосудия. Юрисдикция этого Трибунала распространяется на всю национальную территорию.

При осуществлении внешнего контроля, возложенного на Национальный конгресс, Счетный трибунал Союза имеет следующие полномочия:

— давать оценку отчетам, ежегодно представляемым Президентом республики, в предварительном заключении, которое должно быть подготовлено в 60-дневный срок;

— выносить решения по отчетам, представляемым администраторами и прочими должностными лицами, несущими ответственность за публичные денежные средства, имущество и ценности органов прямой и косвенной администрации, включая фонды и общества, учрежденные и управляемые федеральной публичной властью, и выявлять тех, кто допустил убытки, растрату или любое иное нарушение, результатом которого стало причинение ущерба публичной казне;

— оценивать в целях регистрации законность актов о комплектовании персонала любого ранга в органах и организациях прямой и косвенной администрации, учрежденных и управляемых публичной властью, за некоторыми исключениями;

— проводить по собственной инициативе или по инициативе Палаты депутатов, Федерального сената, какой-либо комиссии экспертов или следственной комиссии инспектирование или аудиторские проверки бухгалтерского, финансового, бюджетного, операционного или имущественного характера в административных организациях законодательной, исполнительной или судебной власти и в других организациях, названных выше;

— осуществлять надзор за национальными счетами наднациональных предприятий, в капитале которых Союз принимает участие прямым или косвенным образом в соответствии с их учредительными договорами;

— осуществлять надзор за использованием всех средств, переданных Союзом по конвенциям, соглашениям, договоренностям или другим актам такого же характера штату, федеральному округу или муниципии;

— предоставлять информацию, запрашиваемую Национальным конгрессом, какой-либо из его палат или какой-либо из их соответствующих комиссий о бухгалтерском, финансовом, бюджетном, операционном и имущественном надзоре и о результатах проведенных аудиторских и инспекционных проверок;

— применять в случае незаконности расходов или неправильности отчетов к ответственным лицам санкции, предусмотренные законом, который устанавливает в числе прочих санкций штраф, пропорциональный ущербу, причиненному казне;

— устанавливать срок, в течение которого орган или организация должны в случае установления нарушения закона принять меры к его точному исполнению;

— приостанавливать, если это не было сделано, исполнение оспариваемого акта, сообщая о своем решении Палате депутатов и Федеральному сенату. Если речь идет о контракте, о приостановлении его действия решает непосредственно Национальный конгресс, который немедленно предлагает исполнительной власти принять возможные меры. А если они этого не сделают, необходимые меры принимаются самим Трибуналом;

— делать представления компетентным властям о выявленных неправильностях или злоупотреблениях.

Ежеквартально и ежегодно Трибунал направляет доклад о своей деятельности в Национальный конгресс.

Согласно § 2 ст. 74 Конституции любой гражданин, политическая партия, ассоциация или профсоюз вправе согласно закону сообщать о неправильностях и незаконности в Счетный трибунал Союза.

## **§ 6. Политико-территориальное устройство. Публичная власть в субъектах федерации и на местах**

### **1. Бразильский федерализм**

Традиция существования федеративной формы государства в Бразилии ведет свое начало лишь с 1890 г., когда в Учредительном собрании при выработке Конституции, вступившей в силу в следующем году, обсуждался этот вопрос. Федеративная модель политико-территориального устройства создавалась под влиянием примера США, хотя в то время внимание учредителей привлекали и некоторые аспекты швейцарского федерализма. Отличие от США состояло лишь в том, что последние объединили в составе федерации существовавшие до того штаты, которые все были республиками, тогда как Бразилия преобразовывалась в федерацию из унитарной монархии.

**С о с т а в ф е д е р а ц и и .** Согласно ст. 18 действующей Конституции политико-административная организация Федеративной Республики Бразилии включает Союз, штаты, федеральный округ и муниципии, которые все пользуются автономией в рамках Конституции. Комментируя это положение, Г. Дэзен отмечает, что Республика и Союз — не синонимы. Союз — это юридическое лицо публичного права с политической правоспособностью, которое во внутренних отношениях автономно, тогда как Республика суверенна\*.

\* См.: *Dezen Junior G. Op. cit. P. 233.*

В территориальном отношении страна непосредственно разделена на 26 штатов, федеральный округ, в котором находится столица страны — город Бразилиа (с 1960 г.), а также на три федеральные территории, подчиняющиеся центральной власти. С принятием Конституции 1988 г. территориальная структура была несколько реорганизована, в частности прежние федеральные территории Рорайма и Амапа обрели статус штатов. Наиболее многонаселенный штат — Сан-Паулу (более 34 млн.).

В отличие от США субъектами бразильской федерации являются не только штаты, но и федеральный округ.

Штаты могут объединяться с другими штатами, делиться, разъединяться, с тем чтобы присоединиться к другим, или образовывать новые штаты или федеральные территории с одобрения заинтересованного в этом населения путем плебисцита и принятия Национальным конгрессом дополняющего закона.

Конституция проводит детальное разделение собственности Союза и штатов, ничего не говоря о собственности муниципий. Этот вопрос регулируется конституциями штатов.

К собственности Союза относятся важнейшие объекты, необходимые для функционирования Бразилии как государства (ст. 20 Конституции), прежде всего весьма аморфная область: "то, что в настоящее время ему принадлежит или за ним может быть признано" (п. I); далее в названной статье идет более конкретное перечисление. Собственность Союза составляют:

— незанятые земли, необходимые для защиты границ, фортификационных сооружений и военных строений, федеральных путей сообщения и сохранения окружающей среды, каковые устанавливаются законом;

— озера, реки и любые водные потоки, которые находятся на землях его владений или протекают по территории более одного штата, или служат границей с другими странами, или уходят на иностранную территорию, или приходят с нее, равно как береговые земли и речные отмели этих водных потоков;

— речные и озерные острова, расположенные в пограничных с другими странами зонах, морские отмели, океанские и прибрежные острова, за исключением принадлежащих штатам и муниципиям;

— природные ресурсы континентального шельфа и исключительной экономической зоны;

— территориальное море;

— земли морского побережья и их приращения;

— возможные источники гидроэнергии;

— минеральные ресурсы, включая ископаемые;

— естественные подземные полости, археологические и доисторические места;

— земли, традиционно занимаемые индейцами.

Штатам, федеральному округу и муниципиям, органам прямой администрации Союза законом гарантируется участие в доходах от добычи нефти и природного газа, использования гидроресурсов для выработки электроэнергии и других природных ресурсов соответствующей территории, континентального шельфа, территориального моря или исключительной экономической зоны либо от финансовой компенсации за их эксплуатацию.

Сухопутная приграничная полоса шириной 150 км считается основной для обороны национальной территории, и ее занятие и использование регулируются законом.

В собственности штатов входят также некоторые важные объекты, но в значительно меньшем размере, чем отнесенные к собственности Союза. В нее включены (ст. 26) поверхностные или подземные воды, текущие, выходящие на поверхность или собранные в водохранилище, за исключением в последнем случае появляющихся в результате публичных работ, осуществляемых Союзом; зоны на океанических или прибрежных островах, которые являются владением штатов, за исключением находящихся во владении Союза, муниципий или третьих лиц; речные и озерные острова, не принадлежащие Союзу; незанятые публичные земли, исключая принадлежащие Союзу.

Важнейший вопрос любой федерации — разграничение компетенции между центром и субъектами — в Бразилии решен все же на европейский манер, а именно по примеру ФРГ принят принцип так называемого *кооперативного федерализма*. Конституция 1988 г. предусматривает четыре вида компетенции: общесоюзную, совместную, конкурирующую и остаточную, принадлежащую штатам. Согласно § 1 ст. 25 "компетенция, осуществление которой им не запрещено настоящей Конституцией, остается за штатами".

Любопытно, что Конституция выделяет две части *союзной компетенции* (ст. 21 и 22): предметы ведения и полномочия административного характера и предметы ведения, по которым только Союз может законодательствовать.

К первой части относятся такие, как поддержание отношений с иностранными государствами и участие в международных организациях, объявление войны и заключение мира, обеспечение национальной обороны, в случаях, предусмотренных дополняющим законом, разрешение иностранным войскам прохода через национальную территорию или временного пребывания на национальной территории, объявление военного положения, состояния защиты и федерального вмешательства, разрешение производства военных материалов и торговли ими и осуществление соответствующего надзора, эмиссия денег и др.

Вторая часть предусматривает исключительное право Союза издавать законы по таким вопросам, как гражданское, торговое, уголовное, процессуальное, избирательное, аграрное, морское, воздушное, космическое и трудовое право, экспроприация, гражданские и военные реквизиции в случае неизбежной опасности и во время войны; воды, энергетика, информатика, телекоммуникации и радиовещание, почтовая служба, денежная система, система мер и весов, пробы и гарантийное содержание металлов, внешняя и междуштатная торговля, основные направления национальной политики в области транспорта, гражданство (в обоих смыслах) и натурализация, коренные народы и др.

Конституция (ст. 23) установила *совместную сферу компетенции* Союза, штатов, федерального округа и муниципий, при осуществлении которой должно обеспечиваться сотрудничество между ними, а также сбалансированное развитие и благосостояние на национальном уровне. К совместной сфере отнесены забота об охране Конституции, законов и демократических институтов и сохранении публичного имущества, обеспечение здравоохранения и публичной помощи, защита и гарантирование прав инвалидов, охрана документов, трудов и другого имущества, имеющих историческую, художественную и культурную ценность, памятников, естественных пейзажей особой ценности и археологических мест, предоставление возможностей для доступа к культуре, образованию и науке, охрана окружающей среды и борьба с загрязнением во всех его формах, сохранение лесов, фауны и флоры, поощрение сельскохозяйственного производства и организация снабжения продовольствием и др. Формы сотрудничества в этой сфере регулируются дополняющим законом.

К *конкурирующей компетенции* Союза, штатов и федерального округа (ст. 24) отнесено право издавать законы по таким вопросам, как налоговое, финансовое, пенитенциарное, экономическое и градостроительное право, бюджет, торговые палаты (жунты), производство и потребление, леса, охота, рыбная ловля, фауна, охрана природы, защита почвы и естественных ресурсов, охрана окружающей среды и контроль за загрязнением и прочие, во многом входящие в совместную сферу компетенции. В сфере конкурирующего законодательства компетенция Союза ограничивается изданием норм общего характера, что не исключает дополнительной компетенции штатов. Кроме того, при отсутствии федеральных норм общего характера штаты осуществляют полную законодательную компетенцию с тем, чтобы учитывать свои особенности, однако их законы не должны противоречить федеральным.

Конституция особо урегулировала распределение компетенции в налоговой сфере (ст. 145—162), что представляет значительный интерес, однако изложение этих по существу финансово-правовых норм здесь невозможно в силу их весьма большого объема.

Что до *исключительной компетенции штатов*, то, несмотря на ее отмеченный остаточный характер (практически здесь мало что остается), Конституция все же некоторые полномочия записала за ними выраженным образом (§ 2 и 3 ст. 25). Так, им принадлежит право управления местными службами магистрального газа непосредственно или посредством предоставления концессий, однако регулирование этих отношений должно осуществляться исключительно законом: Конституционная поправка № 5 1995 г. запретила регулировать эти отношения временными мерами. Дополняющими законами штаты могут учреждать метрополитенские регионы, городские агломерации и микрорегионы,



образуемые путем группирования расположенных по соседству муниципий с тем, чтобы интегрировать организацию, планирование и исполнение публичных функций, представляющих общий интерес.

## 2. Органы публичной власти штатов

Конституция 1988 г. в ст. 11 переходных положений предписала, что каждое законодательное собрание, наделенное учредительной властью, выработает конституцию штата в течение одного года, считая со времени промульгации федеральной Конституции, в соответствии с принципами, ею установленными. Такие акты были выработаны.

Конституция четко установила и систему органов государственной власти в штатах. Эта система унифицирована во всей стране и во многом "списана" с федеральной системы. В каждом штате действует однопалатное законодательное собрание; губернатор штата является главой правительства.

Даже число членов *законодательных собраний* штатов определяется федеральной Конституцией. Оно равно троекратному числу представителей штата в Палате депутатов, а когда достигает 36, то увеличивается на столько депутатов, на сколько число федеральных депутатов от штата больше 12. Например, если штат представлен в федеральной Палате депутатов 20 депутатами, его законодательное собрание состоит из 68 членов. Мандат депутатов законодательного собрания длится четыре года; правила федеральной Конституции применяются к ним в отношении порядка избрания, неприкосновенности, иммунитета, вознаграждения, утраты мандата, ухода в отставку, препятствий к осуществлению мандата и службы в Вооруженных силах. Нельзя отказать в демократичности норме § 2 ст. 27, согласно которой вознаграждение депутатов штата устанавливается законодательным собранием в течение каждой легислатуры на следующую легислатуру максимально в 75% от вознаграждения, установленного для федеральных депутатов, с соблюдением предусмотренных Конституцией ограничений (в редакции Конституционных поправок № 1 1992 г. и № 19 1998 г.).

Законодательное собрание принимает свой внутренний регламент, располагает полицией и административными службами своего секретариата и назначает на соответствующие должности. Законодательный процесс штата включает среди прочего народную инициативу, регулируемую законом.

Исполнительная власть в штате принадлежит *губернатору* и вице-губернатору, избираемым на четыре года. Их выборы проводятся в том же порядке, что и выборы Президента республики.

Штаты имеют собственную *судебную систему*, действующую на основе принципов, установленных федеральной Конституцией. Компетенция трибуналов определяется конституциями штатов; закон о судебной организации принимается по инициативе трибунала правосудия штата (т. е. высшего судебного органа штата). По его же предложению законом штата может создаваться военная юстиция штата, представляемая в первой инстанции советами правосудия и во второй инстанции — самим трибуналом правосудия или военным трибуналом правосудия в штатах, где военная полиция насчитывает более 20 тыс. человек. Военная юстиция штата компетентна возбуждать дела и выносить решения в отношении служащих военной полиции и военизированной пожарной охраны за совершение воинских преступлений, установленных законом; соответствующему суду принадлежит право лишать постов и офицерских дипломов, а также званий военнослужащих рядового и сержантского состава.

Например, в штате Минас-Жерайс учреждены Трибунал правосудия, трибуналы первой инстанции (Tribunals de Alada), Военный трибунал и военные судьи, трибуналы присяжных, органы мировой юстиции.

Важным элементом судебной организации штатов является возможность обжалования в суды по мотивам неконституционности законов или иных нормативных актов штата либо муниципии по отношению к конституции штата; причем § 2 ст. 125 федеральной Конституции запрещает ограничивать возможность оспаривания по таким мотивам правом обращаться только в один орган.

Для разрешения земельных споров трибунал правосудия назначает судей со специальным статусом, обладающих исключительной компетенцией в аграрной области.

Прокуроры штатов, федерального округа и территорий подбираются по списку с троекратным числом кандидатур из числа профессионалов в соответствии с относящимися к ним предписаниями закона. Это делают генеральные прокуроры указанных единиц, назначаемые губернаторами на два года с правом однократного переназначения. Они могут быть уволены по решению абсолютного большинства членов законодательного собрания.

Функции публичной адвокатуры на уровне штатов и федерального округа возложены на уполномоченных, чьи должности также замещаются на основе публичного конкурса. Они

осуществляют, с участием Ордена адвокатов Бразилии на всех стадиях, юридическое представительство и юридическое консультирование субъектов федерации. Этим уполномоченным гарантируется стабильность их положения после оценки деятельности за три года на основании подробного отчета о ее проверке.

Изложенные в п. 4 предыдущего параграфа положения союзной Конституции применяются к организации, составу и контролю *счетных трибуналов* штатов и федерального округа, а также к счетным трибуналам и счетным советам муниципий. Счетные трибуналы штатов состоят из 7 советников.

### 3. Муниципии, федеральный округ и территории

Штаты состоят из муниципий, которых в стране насчитывается около 5 тыс. Им предоставляется право самостоятельного управления во всем, что касается их интересов. Например, согласно ст. 144 Конституции штата Сан-Паулу 1989 г. муниципии обладают "политической, административной и финансовой автономией и имеют право самоорганизации в соответствии с органическим законом на основе принципов, установленных федеральной и настоящей Конституциями". Федеральная же Конституция установила для муниципий, как и для штатов, достаточно жесткие требования в отношении принципов организации, порядка управления, порою весьма детализированные. В зарубежных конституциях в отношении местного самоуправления обычно устанавливаются лишь самые общие нормы, без каких-либо деталей. Конституция Бразилии не следует общей тенденции.

Создание муниципии, вхождение ее в состав другой, слияние муниципий или выделение муниципии из другой осуществляются законом штата в рамках периода, определенного федеральным дополняющим законом, и зависят от предварительного плебисцита, проводимого в затрагиваемых муниципиях после распространения материалов о муниципальной жизнеспособности, представленных и опубликованных согласно закону (§ 4 ст. 18 Конституции в редакции Конституционной поправки № 15 1996 г.).

Статус муниципии детально регулируется ее органическим законом, голосуемым дважды с интервалом по меньшей мере в 10 дней и одобряемым  $\frac{2}{3}$  членов муниципального совета, который этот закон промульгирует в соответствии с принципами, установленными федеральной Конституцией и конституцией соответствующего штата. Другими словами, сами муниципии определяют свое положение; главное — этот статус не должен противоречить вышестоящему законодательству.

В компетенцию муниципии входят такие полномочия, как законодательствование по вопросам, представляющим местный интерес, дополнение законодательства федерального и штатов, когда в этом имеется необходимость, установление и сбор налогов в пределах своей компетенции, образование, организация и упразднение округов в соответствии с законом штата, организация и управление непосредственно или с применением режима концессии или разрешения публичными службами местного значения, включая общественный транспорт, имеющий существенное значение, реализация в техническом и финансовом сотрудничестве с Союзом и штатом дошкольного воспитания и основного обучения, обеспечение служб здравоохранения для населения и др.

В муниципии избирается ее законодательный орган - *муниципальная палата*, состоящая из советников (*os Vereadores*). Их число зависит от численности населения муниципии и колеблется от 9 в муниципиях с числом жителей менее 1 млн. до 55 в муниципиях с числом жителей более 5 млн.

Центральной фигурой в муниципальном управлении является *префект* — глава местной администрации. Префект, вице-префект и муниципальные советники избираются на четыре года путем прямых выборов одновременно по всей стране. Выборы проводятся в первое воскресенье октября года, предшествующего новому мандатному периоду, который начинается 1 января.

На местном уровне, как и на центральном, действует та же демократическая норма о вознаграждении должностных лиц, поскольку вознаграждение префекта, вице-префекта и муниципальных советников устанавливается муниципальной палатой в течение каждой легислатуры на следующую легислатуру, а не на текущую, т. е. не для самих себя, причем вознаграждение советников регулируется упомянутой Конституционной поправкой № 19 1998 г., а также Конституционной поправкой № 25 2000 г. Муниципальные советники пользуются неприкосновенностью и не несут ответственности за свои мнения, выступления и голосования при осуществлении ими своего мандата и в пределах своего избирательного округа. Положения о несовместимости должностей для муниципальных советников

такие же, как и предусматриваемые Конституцией в отношении членов Национального конгресса, а конституциями штатов — в отношении членов законодательных собраний.

Муниципальная палата сама организует свою законодательную и надзорную деятельность. Федеральная Конституция обязывает ее сотрудничать с представительными органами других уровней в муниципальном планировании, а также предусматривать в статусе муниципии институт народной инициативы (по меньшей мере 5% избирательного корпуса) в отношении проектов законов, представляющих особый интерес для муниципии, города или округа.

**Ф е д е р а л ь н ы й о к р у г**, на территории которого находится столица страны — город Бразилиа, имеет несколько иной статус; его деление на муниципии запрещено; федеральный округ делится на округа и управляется на основе органического закона, принимаемого его *Законодательной палатой* голосованием в два тура с интервалом не менее 10 дней и одобряемого 2/3 ее членов; она же этот закон промульгирует. Федеральный округ обладает законодательной компетенцией, закрепленной за штатами и муниципиями. Выборы *Губернатора* и Вице-губернатора проводятся в том же порядке, что и выборы Президента и Вице-президента страны, а депутаты Законодательной палаты избираются одновременно с губернаторами и депутатами в штатах, причем на тот же срок. Число депутатов Законодательной палаты определяется по тем же правилам, что и число членов законодательных собраний в штатах.

**Ф е д е р а л ь н ы е т е р р и т о р и и** подчинены, как отмечалось, непосредственно Союзу. Административная и судебная организация территорий каждый раз устанавливается законом; они могут делиться на муниципии, к которым применяются, когда в этом есть необходимость, положения, относящиеся ко всем другим муниципиям. В федеральных территориях, насчитывающих более 100 тыс. жителей, кроме губернатора, назначаемого согласно Конституции, действуют судебные органы первой и второй инстанции, члены прокуратуры и федеральные публичные защитники, а также избирается территориальная палата с решающей компетенцией.

Бразилиа не осталась в стороне от последних тенденций в организации государственной территории, в частности регионализации. Конституция содержит на этот счет специальные нормы о возможности организации *р е г и о н о в* (ст. 43). В административных целях Союз может организовывать свои действия в одном и том же геоэкономическом и социальном комплексе для того, чтобы содействовать его развитию и сокращать региональное неравенство.

Дополняющим законом устанавливаются условия для интеграции в регионы развития и состав региональных органов, которые должны исполнять региональные планы, являющиеся частью национальных планов экономического и социального развития и принимаемые одновременно с последними. Регионам могут предоставляться государством некоторые льготы, которые могут, в частности, включать равенство в отношении тарифов, фрахта, страхования и других элементов стоимости и цены, устанавливаемых органами государственной власти; ставки привилегированного процента на финансирование приоритетных видов деятельности; освобождение от налогов, их сокращение или временную отсрочку в уплате федеральных налогов, взимаемых с физических или юридических лиц; приоритетность в экономической и социальной эксплуатации водных потоков и водных массивов, находящихся в резерве или могущих быть в регионах с малым поступлением воды, в которых периодически бывает засуха.

#### **4. Федеральное вмешательство**

В принципе Союз не может вмешиваться в дела штатов или *федерального округа*, однако в ст. 34 Конституции установлены весьма обширные исключения от совершенно конкретных до самых расплывчатых. Целями федерального вмешательства (интервенции) являются:

— поддержание национальной целостности, отражение иностранного вторжения или вторжения одного субъекта федерации в другой;

— прекращение серьезных нарушений общественного порядка, гарантирование свободного функционирования властей в субъектах федерации;

— реорганизация финансов субъекта федерации, который приостановил в течение более чем двух последовательных лет платежи по долгам, за исключением случаев форс-мажорных обстоятельств, прекратил передачу муниципиям доходов по налогам, установленным федеральной Конституцией, в сроки, определенные законом;

— обеспечение исполнения федерального закона, судебного приказа или решения;

— принуждение к соблюдению следующих конституционных принципов: республиканской формы правления, представительной системы и демократического режима, прав человека, муниципальной

автономии, представления отчетов прямой и косвенной публичной администрации, обращения минимально требуемых доходов от налогов штата на нужды поддержания и развития школьного обучения (последнее включено Конституционной поправкой № 14 1996 г.).

Согласно ст. 35 Конституции штат не вмешивается в дела *муниципий*, равно как Союз не вмешивается в дела муниципий, находящихся в федеральных территориях. Но и здесь предусмотрены случаи, когда вмешательство допустимо. Эти случаи следующие:

- неплатежи по долгам в течение последовательных двух лет, кроме форс-мажорных обстоятельств;
- непредставление предусмотренных законом отчетов;
- неассигнование минимально требуемых муниципальных доходов на поддержание и развитие школьного обучения;
- вынесение трибуналом правосудия предупреждения для обеспечения соблюдения принципов, указанных в конституции штата, или для исполнения закона, судебного приказа или решения.

Принятие решения о вмешательстве для гарантирования свободного функционирования ветвей власти в субъекте федерации зависит от требования законодательной или исполнительной власти, в отношении которых совершается принуждение или которым чинятся препятствия, или от требования Федерального верховного трибунала, если принуждение осуществляется в отношении судебной власти. В случае неповиновения приказу или решению суда декрет о вмешательстве издается по требованию Федерального верховного трибунала, Высшего трибунала правосудия и Высшего избирательного трибунала, а для обеспечения соблюдения конституционных принципов — по предупреждении Федеральным верховным трибуналом после соответствующего представления Генерального прокурора республики. Наконец, такое вмешательство может осуществляться по предупреждении Высшим трибуналом правосудия после соответствующего представления Генерального прокурора республики в случаях отказа исполнять федеральный закон. Декрет о вмешательстве, который специально указывает сферу, продолжительность и условия осуществления и назначает, когда в этом есть необходимость, лицо, осуществляющее вмешательство (интервента), передается на одобрение Национального конгресса или законодательного собрания штата в течение 24 часов. Если эти органы не заседают, то они созываются на внеочередное заседание в течение 24 часов. В случаях принуждения к исполнению федерального закона, судебного приказа или решения и принуждения к соблюдению конституционных принципов мнение Национального конгресса или законодательного собрания не является необходимым, а декрет ограничивается приостановлением исполнения спорного акта, если такая мера является достаточной для нормализации положения. Когда основания вмешательства отпадают, то власти, отстраненные от своих обязанностей, к ним приступают, исключая случаи, когда этому препятствуют положения закона.

### ***Контрольные вопросы и задания***

1. Найдите характерные черты Конституции Бразилии 1988 г., отличающие ее от Конституции США и европейских конституций.
2. Попробуйте выявить заимствования, содержащиеся в Конституции Бразилии, из конституционного законодательства США и стран Западной Европы.
3. Перечислите специфические для Бразилии черты конституционного статуса человека и гражданина.
4. В каком соотношении находятся провозглашенные в Конституции 1988 г. права и свободы с аналогичным институтом, регулируемым нормами международного публичного права. Что понимается под принципом "открытого списка"?
5. Подвергается ли в Бразилии существование политических партий каким-либо конституционным ограничениям?
6. Каковы особенности взаимоотношений между тремя ветвями власти в Бразилии?
7. Почему Бразилию иногда называют суперпрезидентской республикой?
8. Сравните процедуру досрочного смещения Президента в Бразилии и США.
9. Совпадает ли статус Национального конгресса Бразилии со статусом парламентов классических президентских республик (в США, например)?
10. Сравните порядок назначения и смещения Генерального прокурора в Бразилии и России.
11. В чем особенности территориальной структуры Бразилии? Сравните ее с территориальной структурой США, Германии и России.

12. Каковы особенности федерализма в Бразилии? Чем бразильский федерализм отличается от американского, германского и российского федерализма?

13. По какой модели — англосаксонской или европейской континентальной — строится местное управление в Бразилии? Укажите подтверждающие ваше суждение признаки.

14. Назовите существующие в зарубежных странах институты, похожие на институт федерального вмешательства в Бразилии?

15. Каковы особенности конституционного контроля в Бразилии? Какая модель конституционного контроля используется в Бразилии — традиционная (американская) или европейская?

16. Как оценить множественность систем юстиции (общая, военная, избирательная, трудовая), существующую в Бразилии? Где еще существует подобная полисистемность?

### Литература

Конституции государств Американского континента. Т. I. М.: Иностр. литература, 1959.

Конституция Федеративной Республики Бразилии // Право и жизнь. 1998. № 16.

Конституции зарубежных государств: Учеб. пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М: ВЕК, 2000.

Конституции зарубежных государств. Американский континент. Аргентина, Бразилия, Канада, Мексика, США. Ереван: Мхитар Гош, 1998.

Законодательные акты о гражданстве. Т. 2—3 (т. 2: Страны Америки; т. 3: Страны Азии, Океании, Австралии). М.: Терра 1993.

*Автономов А. С.* Конституционное регулирование политической системы Бразилии: история и современность. Учебное пособие. М.: МГИМО, 1991.

*Антонов Ю. А.* Бразилия: армия и политика. М.: Наука, 1973.

Бразилия: тенденции экономического и социально-политического развития. М.: Наука, 1983.

Латинская Америка. Политические партии и социальные движения. Т. 1—3. М.: ИЛА РАН, 1993—1994.

*Разумович Н. Н.* Государственный строй Бразилии. М.: Госюриздат, 1959.

*Разумович Н. Н.* Кто и как правит в Латинской Америке. М.: Наука, 1968.

## Глава XII. Основы государственного права Китая

### § 1. Конституция Китая

#### 1. Конституционное развитие

У Китая довольно бурная конституционная история.

К началу XX в. Китай все еще сохранял феодальную государственность с традиционной бюрократической организацией власти. Отношения между Императором, народом и чиновничеством формально выглядели следующим образом. Император (Богдыхан) рассматривался как "сын Неба", выражающий его волю и призванный по-отечески заботиться о народе и чиновничестве, причем последнее составляло особую часть китайского общества. Характерно в этом смысле высказывание, которое встречалось в манифестах при вступлении на престол Императора: "Правление империей поручено одному мне Небом и моими предками, и я рассматриваю счастье моего народа и моих чиновников как свое собственное"\*.

Управлявшая страной маньчжурская императорская династия Дайцинов не стремилась к реформам, в частности и потому, что исходила из превосходства собственного опыта над европейским. Поэтому в Китае в отличие, например, от соседней Японии движения к конституционному строю в XIX в. не наблюдалось. Однако ситуация изменилась в начале XX в.: неудачные войны с европейскими странами и с Японией, а также восстания населения заставили правительство осознать необходимость реформ. Европейский конституционный опыт был изучен специально посланной для этого в Европу комиссией.

---

\* Китайские манифесты // Восточное обозрение. 1887. № 19. С. 6.

Императорским указом от 20 августа 1906 г. возвещалось о предстоящем введении конституционного правления и соответствующих подготовительных мерах. Строго говоря, именно данный документ следует считать первым камнем в фундаменте китайской конституционной истории. Затем последовала серия императорских указов, направленных на создание условий для конституционного правления. Были приняты следующие меры:

- учреждена Конституционная палата (16 октября 1906 г.),
- уточнены подготовительные меры (17 сентября 1907 г.),
- определены общие основания конституционных законов, условия и порядок избрания членов парламента и мероприятия до его открытия (27 августа 1908 г.),
- утверждено Положение о Конституционной палате (3 июня 1909 г.).

В этих и некоторых других актах Императором и его окружением была намечена программа преобразований, рассчитанная на 9 лет (с 1908 по 1916 г.) и предшествующая открытию парламента. По этим проектам вся полнота верховной власти должна была принадлежать Императору, а парламента был задуман как совещательный орган. До созыва парламента был создан особый совещательный орган — *Конституционная палата*. Несмотря на столь многообещающее название, конституционные вопросы этот государственный орган рассматривать не мог, но на его рассмотрение представлялись бюджет, установление налогов, заключение займов, издание новых законов и отмена старых, а также иные вопросы по распоряжению Императора. В состав Конституционной палаты входили три категории лиц: 1) выборные, утверждаемые верховной властью (16 человек, принадлежавших к императорской фамилии; 12 представителей титулованных маньчжурских и китайских фамилий; 6 представителей от дальних родственников императорской фамилии; 14 князей и дворян от окраин Китая — Монголии, Тибета и Восточного Туркестана, а также 10 представителей науки и 10 обладателей наибольшего капитала); 2) назначаемые высшими правительственными учреждениями с утверждением их верховной властью (32 чиновника от министерств и высших правительственных учреждений); 3) выборные от населения, утверждаемые самой Палатой (100 представителей из среды членов провинциальных земских собраний, избираемых последними). Всего Палата насчитывала, таким образом, 200 членов\*. Половина состава Конституционной палаты, следовательно, не только представляла знать, но и являлась верхушкой правящей элиты, и в определенной степени парадоксально; что Конституционная палата сразу начала требовать сокращения подготовительного периода и созыва парламента. На наш взгляд, это показывает, что даже элита была недовольна проводимой двором политикой. Конституционные реформы были половинчатыми: правительство хотело только придать видимость конституционного правления, но не собиралось выпускать власть из своих рук. Поэтому представительный орган был задуман как совещательный, а вся полнота власти должна была по-прежнему принадлежать правящей верхушке и ее администрации.

---

\* См.: Вестник Азии. 1910. № 6. С. 62.

В октябре 1911 г. в Китае началось восстание, которое переросло в революцию. Казна была пуста, генералитет и офицерство не проявляли рвения в защите монархии, революционная армия одерживала победы. Конституционная палата срочно подготовила проект *Основных законов*, который был утвержден 2 октября 1911 г. Революционеры были амнистированы и признаны политической партией, но это не остановило революцию. В ответ на решения Императора революционеры обнародовали Временное положение о Китайской Республике и приняли решение о созыве в Шанхае революционного парламента. Представители маньчжурской династии чувствовали, что теряют власть, и вопрос состоял уже даже не в том, как ее сохранить, а в том, как ее утратить с наименьшими потерями.

Была издана целая серия указов, посвященных этому. Важнейшим из них является указ от 15 декабря 1911 г., которым вдовствующая Императрица объявила народу, что признает за самой нацией право принимать решение о будущем устройстве Китая. В указе от 21 января 1912 г. было выражено согласие на провозглашение республики, но в связи с этим проявлялась и обеспокоенность судьбой храма предков, императорской усыпальницы и судьбой членов императорской фамилии. 30 января вышли три последних указа маньчжурской династии. Первый передавал верховную власть народу и одобрял введение конституционной республиканской формы правления; второй содержал условия отречения Дайцинской династии от трона, третий поручал должностным лицам принять меры к охране порядка и спокойствия в переходное время. Главой республиканского Правительства объявлялся Юань Шикай, который ранее был главнокомандующим императорскими карательными войсками и председателем императорского Совета министров. Следует отметить, что революционное Правительство поддержало эту кандидатуру, но при этом оно объясняло компромисс неустойчивостью и сложностью политической ситуации.

10 марта 1912 г. Юань Шикай был провозглашен Президентом Китайской Республики, а на следующий день Национальный совет в Нанкине принял *Конституцию*. Она состояла из семи разделов, охватывающих 56 статей. Первый раздел содержал общие положения, второй был посвящен правам и

обязанностям граждан, третий, четвертый и пятый регулировали статус соответственно парламента, Президента и Правительства, шестой — общие основы судебной власти, седьмой включал дополнительные положения о созыве Национального собрания и выработке постоянной Конституции. Конституция объявляла Китай республикой, в которой суверенитет принадлежит всей нации (ст. 1, 2). Государственная власть должна была осуществляться Временным национальным советом, Президентом, Кабинетом и судебными органами. По форме правления создавалась парламентарная республика, причем полномочия исполнительной власти были сильно ограничены, поскольку имевшие сильные позиции в парламенте революционеры стремились уменьшить влияние Юань Шикая.

Эта Конституция страдала целым рядом недостатков, но главным из них, видимо, было форсированное введение западных образцов организации государства. В условиях сложной политической ситуации это привело к противостоянию Правительства, возглавляемого Юань Шикаем, и парламента, в котором сильные позиции имело созданное революционно-демократическим лидером Сунь Ятсеном в 1912 г. объединение левых сил — Гоминьдан (Националистическая партия). Конфликт закончился изданием президентского декрета о признании партии Гоминьдан антигосударственной и мятежной, а парламента, в котором в результате этого не стало кворума, прекратил существование. Юань Шикай издал целый ряд декретов, направленных на укрепление режима личной власти, а также создал специальный совещательный орган по подготовке проекта новой Конституции. Проект был подготовлен и 1 мая 1914 г. утвержден.

Новая Конституция наделила Президента широкими правами, исполнительная власть была сконструирована по американскому образцу, а двухпалатный парламента заменен однопалатным. Стремясь максимально упрочить и усилить свою власть, Юань Шикай попытался даже на волне антияпонских настроений восстановить монархию и стать императором. Он начал проводить для этого подготовительные мероприятия, но помешало отрицательное отношение Японии, России, Великобритании, Франции и других стран, а также вновь вспыхнувшее в Китае восстание. Попытки Юань Шикая достичь соглашения с восставшими и сохранить при этом власть не имели успеха, и ему пришлось уйти с президентской должности.

Последующие бурные внутренние и внешние политические события привели к противостоянию правительственного Севера и революционного Юга, которое оказало существенное влияние на конституционную историю.

Следующая китайская *Конституция* была принята 10 октября 1923 г. Она содержала преамбулу, 13 разделов (охватывавших 141 статью), многие из которых представляли собой нововведения в китайское конституционное право (разд. X о законе, разд. XI о финансах, разд. XII о местном управлении и др.). Избираемый парламентом Президент был наделен правом роспуска парламента, а участие парламента в формировании Правительства сводилось к утверждению кандидатуры Премьера. Данная Конституция не отличалась какой-либо "китайской спецификой" и была компиляцией западных образцов.

Политическая ситуация в стране в этот период во многом определялась борьбой за власть, в которой преимущество получила партия Гоминьдан. Сформированное данной партией национальное правительство опубликовало *Программу государственного переустройства*, построенную на основе идей Сунь Ятсена о "трех народных принципах" и "пяти властях". Три народных принципа — народное благоденствие, народовластие и национализм — рассматривались в программе как важнейшие элементы переустройства.

Народное благоденствие объявлялось первым и самым важным из трех элементов. В ст. 2 Программы указывалось: "Учитывая неотложные потребности народа в отношении пищи, одежды, жилища и средств сообщения, правительство должно сотрудничать с народом в целях улучшения сельского хозяйства и развития текстильной промышленности, с тем чтобы народ имел достаточные возможности питаться и одеваться, в целях постройки большого количества жилых помещений всякого рода, с тем чтобы он мог жить в них с удобствами, и в целях постройки и починки дорог и каналов, с тем чтобы облегчить передвижение"\*.

---

\* Программа государственного переустройства (1 апреля 1924 г.) // Конституции буржуазных стран. Т. III. М., 1936. С. 87.

Принцип народовластия раскрывался следующим образом: "Чтобы сделать народ способным к пониманию политических вопросов, правительство должно дать ему образование и руководить им так, чтобы он знал, как осуществлять свои права выборов, отзыва должностных лиц, инициативы и референдума"\*.

\* Там же.

Содержание национального принципа получило следующее толкование: "Правительство должно покровительствовать и помогать национальным меньшинствам страны (маньчжурам, монголам, тибетцам и др.), с тем чтобы они оказались в состоянии осуществлять свое право на самоопределение и самоуправление, сопротивляясь иностранному притеснению и вторжению. В то же время правительство должно пересматривать договоры, заключенные с иностранными государствами в видах обеспечения национальной независимости и международного равноправия"\*.

---

\* Программа государственного переустройства (1 апреля 1924 г.) // Конституции буржуазных стран. Т. III. С. 88.

Переустройство страны предполагалось проводить постепенно, в три этапа, которым соответствовали три периода: период военной власти, период политической опеки и период конституционного правления.

В период военной власти в стране должен был существовать (и существовал) военный режим. Главной его целью было подавление сопротивления внутри страны и распространение принципов Гоминьдана (ст. 6 Программы). После установления "порядка в стране" предполагалось наступление периода политической опеки, во время которого правительство должно было посылать "образованных и выдержавших экзамены должностных лиц" для подготовки народа к местному самоуправлению. Для признания готовности народа к самоуправлению он должен был отвечать целому ряду требований, в том числе "научиться применять революционные принципы". Предполагался постепенный переход к самоуправлению: сначала в отдельных округах, после установления самоуправления во всех округах провинции — самоуправление на уровне провинции и т. д. Переход к самоуправлению означал и переход к третьему этапу — периоду конституционного правления, когда народ (соответственно округа, провинции) получал возможность участия в выборах, отзыве, референдуме и право инициативы.

Существенной новеллой для конституционного права было положение о пяти властях. Исходя из идей Сунь Ятсена о том, что в условиях Китая традиционное западное разделение на три ветви власти должно быть дополнено еще двумя — экзаменационной и контрольной властями, устанавливалось, что в начале конституционного периода центральное правительство должно завершить установление пяти палат (юаней) для осуществления пяти властей в следующем порядке: 1) Исполнительная палата, 2) Законодательная палата, 3) Судебная палата, 4) Экзаменационная палата и 5) Контрольная палата (ст. 19).

В 1928 г. было объявлено об окончании периода военной власти и начале периода политической опеки, который должен был продолжаться шесть лет — с 1930 по 1935 гг. Постоянный комитет Гоминьдана принял в октябре 1928 г. *Программу политической опеки*, согласно которой политическая власть в стране должна была осуществляться Национальным конгрессом Гоминьдана, а в период между его сессиями — Центральным исполнительным комитетом (ЦИК) Гоминьдана. Осуществление пяти властей было поручено Правительству, руководство и контроль над которым осуществляло политбюро ЦИК Гоминьдана.

В конце 20-х гг. на части территории страны под воздействием Коммунистического Интернационала — международного объединения коммунистов, находившегося под фактическим руководством советских большевиков, китайские коммунисты организовали *советские районы*, власть в которых не подчинялась центру и была организована на тех же принципах, что и власть в тогдашнем Советском Союзе. По существу началась гражданская война между коммунистами и Гоминьданом, длившаяся с перерывами 20 лет.

В дальнейшем государственный строй Китая (кроме советских районов) оформляла *Временная конституция для периода политической опеки*, принятая в 1931 г. на "конференции народных представителей". В этом акте устанавливалось, что в течение периода политической опеки Национальный конгресс Гоминьдана будет осуществлять верховную власть от имени Национального народного собрания (ст. 30). Таким образом, так же как и в период военной власти, в период политической опеки существовала и была законодательно закреплена монополия одной партии на власть.

Период политической опеки, как уже отмечалось, должен был окончиться в 1935 г., причем по его окончании должно было собраться Национальное собрание для принятия Конституции. Первый ее проект был опубликован в 1934 г., позднее были и другие проекты. Однако фактически в указанный срок период политической опеки не закончился; более того, и в 1945 г. одним из важнейших вопросов на переговорах Коммунистической партии Китая (КПК) и Гоминьдана, которые во время Второй



мировой войны вместе боролись против японской агрессии, был вопрос об окончании периода политической опеки. С 10 по 31 января 1946 г. работало Политическое консультативное совещание, в состав которого вошли представители Гоминьдана, КПК, Демократической лиги, Молодежной партии и беспартийные политические деятели. Взаимоотношения участников Политического консультативного совещания были далеко не идиллическими: развернулась острая борьба буквально по каждому вопросу. Делегаты КПК внесли проект программы мирной национальной реконструкции, в которой предусмотрели завершение периода политической опеки на основе мира, демократии и единства и введение "под руководством Президента Чан Кайши конституционной формы правления". В ходе работы Политического консультативного совещания были выработаны компромиссные решения, однако после окончания его работы выяснилось, что, с одной стороны, Гоминьдан не склонен их строго выполнять, а с другой стороны (и в ответ), КПК заявила, что не связана решениями Политического консультативного совещания и отказалась послать своих представителей в Национальное собрание.

В 1946 г. возобновилась гражданская война между китайскими коммунистами, руководимыми Мао Цзэдуном, и Гоминьданом во главе с Чан Кайши. Созванное 12 ноября 1946 г. Национальное собрание приняло *Конституцию*, которая также построена на основе трех народных принципов и системе пяти властей, при том что наряду с ними она предусмотрела постоянный орган учредительной власти — Национальное собрание с некоторыми дополнительными полномочиями.

После победы КПК в гражданской войне, установления ее власти в континентальном Китае и провозглашения Китайской Народной Республики (КНР) 1 октября 1949 г. роль временной конституции стала играть *Общая программа Народного политического консультативного совета Китая* (НПКСК), который представляет собой форму объединения политических сил, признающих руководство КПК. Действие Конституции 1946 г. сохранилось лишь на острове Тайвань, куда переехали гоминьдановские власти, продолжавшие именовать себя Китайской Республикой (подробнее об этой Конституции см. ниже — в п. 6 § 6 настоящей главы).

Общая программа НПКСК определяла КНР как государство новой демократии, осуществляющее под руководством рабочего класса демократическую диктатуру народа, основанную на союзе рабочих и крестьян и объединяющую все демократические классы и национальности Китая. Система собраний народных представителей определялась в качестве политической основы КНР. До созыва Всекитайского собрания народных представителей (ВСНП) некоторые его функции возлагались на сессии НПКСК, который одновременно являлся организационной формой Единого народно-демократического фронта. В программе провозглашались права, свободы и обязанности граждан, был оформлен новый экономический строй, характеризовавшийся переходом значимых для экономической жизни страны предприятий в государственное управление, определены задачи по повышению культурного уровня народа, постепенному введению системы всеобщего обучения, организации учебы трудящихся в нерабочее время и т. п. В Общей программе провозглашался союз с СССР, странами народной демократии и угнетенными нациями.

К 1953 г. КПК пришла к выводу, что основные положения, содержащиеся в Общей программе НПКСК, были уже реализованы. В связи с этим была создана комиссия по подготовке Конституции, которую возглавил лидер КПК Мао Цзэдун. Проект Конституции был утвержден на первой сессии ВСНП 20 сентября 1954 г.

*Конституция 1954 г.* состояла из введения и 106 статей, объединенных в четыре главы. Глава 1 "Общие положения" была посвящена общественному устройству, гл. 2 "Государственная структура" — системе государственных органов, гл. 3 — основным правам и обязанностям граждан и гл. 4 определяла государственные символы и столицу. Как указывалось во введении, данная Конституция основывалась на Общей программе НПКСК и являлась ее дальнейшим развитием. В ст. 4 Конституции в качестве задачи государственного строительства определялось создание социалистического общества. Кроме того, в традиционном для социалистического "конституционализма" духе говорилось о дружбе с социалистическими странами и борьбе за мир.

В мае 1958 г. КПК формулирует новый курс на досрочное построение социализма, получивший название "большого скачка". Суть его состояла в форсированном преобразовании общественных отношений, "ускоренном переходе к коммунизму". Эти идеи проводились во всех сферах жизни, что в конечном итоге не столько ускорило развитие, сколько обострило экономические и социальные проблемы. В начале 60-х гг. пришлось принимать чрезвычайные меры по ликвидации последствий "большого скачка". Это усилило идейные разногласия и борьбу в руководстве КПК. Чтобы избавиться от противников, Мао Цзэдун выдвинул лозунг "великой культурной революции", и он и его сторонники

начали кампанию тотальной чистки, которая принесла неисчислимые бедствия китайскому народу. Впоследствии это было признано даже в документах КПК Политика "культурной революции" спустя примерно 10 лет после ее начала получила отражение в *Конституции 1975 г.*, которая была создана на основе маоистской "теории и практики продолжения революции при диктатуре пролетариата". Этот акт существенно отличался от Конституции 1954 г. Хотя структура была сохранена, число статей сократилось со 106 до 30 (в основном за счет глав "Государственная структура" и "Основные права и обязанности граждан"). Во введение был включен маоистский тезис о том, что в социалистическом обществе "от начала до конца (!) существуют классы, классовые противоречия и классовая борьба, существует борьба между двумя путями — социалистическим и капиталистическим". Дружба с социалистическими странами и борьба за мир были забыты, вместо них в Конституции содержался призыв готовиться к войне, "строить социализм в духе независимости и самостоятельности, опоры на собственные силы, бороться против политики агрессии и войны, проводимой империализмом и социал-империализмом, против гегемонизма сверхдержав". Были сокращены и ограничены полномочия ВСНП, введен принцип назначения депутатов.

После смерти Мао Цзэдуна в 1976 г. к руководству КПК пришел Дэн Сяопин, подвергавшийся репрессиям во время "культурной революции". В политике наметился крутой поворот, отказ от многих догм "марксизма-ленинизма", "идей Мао Цзэдуна" при сохранении внешнего пиетета по отношению к нему. В новой *Конституции 1978 г.* наиболее одиозные положения предшествующей Конституции были смягчены или сняты, восстановлены некоторые относительно демократические положения Конституции 1954 г., однако в целом она оставалась в рамках предшествующей концепции.

В дальнейшем китайское руководство последовало прагматичному призыву патриарха экономической реформы Дэн Сяопина не сковывать себя спорами о капиталистической или социалистической природе реформ, выраженному в его известной сентенции: "Неважно, какой масти кошка — черной или белой, главное, чтобы она ловила мышей". Такой подход получил отражение в еще одной *Конституции КНР*, которая была принята в 1982 г., и особенно в ее последующей корректировке в 1988, 1993 и 1999 гг.

## 2. Характеристика действующей Конституции КНР

Главный источник современного государственного права Китая — Конституция КНР 1982 г., состоящая из введения и четырех глав, в которых объединены 138 статей. Подготовка этой Конституции продолжалась около двух лет, ее проект прошел более чем полугодичное всенародное обсуждение.

По сравнению с предшествующими двумя конституциями Конституция 1982 г. содержит целый ряд нововведений, в частности в ней восстановлен учрежденный еще Конституцией 1954 г. пост Председателя КНР, предусмотрено создание Центрального военного совета, восстановлено волостное звено органов власти, в составе правительств различных уровней предусмотрена система ревизионных органов, устранены наиболее одиозные формулировки обязанностей граждан КНР.

Данная Конституция уже трижды подвергалась изменениям (последний раз в 1999 г.), которые отражают трансформацию подхода КПК ко многим общественным явлениям. В результате внесенных изменений на конституционном уровне появились такие новаторские (и ревизионистские с точки зрения ортодоксального марксизма) понятия, как социалистическое правовое государство, социалистическая рыночная экономика и др. Вместе с тем некоторые формулировки были "очищены" от тенденциозной социалистической терминологии (например, в ст. 28 Конституции в 1999 г. термин "контрреволюционная деятельность" был заменен на "преступная деятельность") или изложены более неопределенно (так, вместо фразы "Китай находится на начальной стадии социализма" во введении появилась формулировка: "Китай будет в течение длительного времени находиться на начальной стадии социализма"). Следует отметить, что хотя в целом эти новеллы не изменяют общую оценку Конституции Китая как социалистической, однако вносят весьма серьезные нюансы. Кроме того, если общее направление изменений, хотя бы в таком медленном темпе, сохранится, то в результате может сложиться текст Конституции, который в целом будет мало чем, за исключением слова "социалистический", отличаться от конституций большинства стран мира.

Во введении дана краткая характеристика пути, пройденного Китаем, а также ставится задача социалистической модернизации общества. Характерной чертой преамбулы является упоминание в ней о роли отдельных выдающихся личностей в истории Китая (Сунь Ятсена, Мао Цзэдуна и Дэн Сяопина):

в настоящее время аналогичные нормы имеются в конституциях очень небольшого числа, главным образом социалистических, стран (например, Кубы, Вьетнама).

Данное еще в 1957 г. Мао Цзэдуном указание о необходимости деления общества на "народ" и "врагов" нашло отражение в следующем фрагменте введения: "Китайский народ должен будет вести борьбу против внутренних и внешних вражеских сил и элементов, которые подрывают наш социалистический строй". Конституция настраивает на ведение борьбы с врагами "в течение длительного времени", но сам образ врага дан достаточно неопределенно, так как там же указывается, что эксплуататоры как класс ликвидированы. Следует отметить, что это вполне в духе маоцзэдуновского понимания этих вопросов. В своей известной работе "К вопросу о правильном разрешении противоречий внутри народа" Мао Цзэдун к народу отнес "все классы, прослойки и общественные группы", которые поддерживают социалистическое строительство, а к "врагам народа" — всех тех, кто "сопротивляется этой линии"\*.

"Правильное разрешение противоречий" с врагами состоит, по мысли автора концепции, в установлении диктатуры и предполагает различные меры от лишения свободы слова и избирательных прав до ареста. В действующей редакции Конституции сохранено положение о том, что "народы всех национальностей Китая... будут и впредь отстаивать демократическую диктатуру народа...". Это положение в русле концепции Мао Цзэдуна можно рассматривать и как рецидив прежних представлений о мире, и как резервное конституционное оправдание возможных репрессий.

---

\* Мао Цзэдун. К вопросу о правильном разрешении противоречий внутри народа. М., 1957. С. 3.

Конституционное регулирование внешней политики построено на тезисе: "Будущее Китая тесно связано с будущим всего мира". Подчеркиваются независимость и самостоятельность внешней политики и пять ее принципов (взаимное уважение суверенитета и территориальной целостности, взаимное ненападение, невмешательство во внутренние дела друг друга, равенство и взаимная выгода, мирное сосуществование). Во введении указывается, что Китай развивает с другими странами дипломатические отношения, экономический и культурный обмен, укрепляет сплоченность с народами различных стран мира, поддерживает справедливую борьбу угнетенных наций и развивающихся стран, прилагает усилия в деле сохранения мира во всем мире и содействия прогрессу человечества. Рецидивом прежних подходов к внешней политике, хотя и в сильно смягченном варианте, выглядит положение о том, что Китай "решительно выступает против империализма, гегемонизма и колониализма".

Во введении содержатся также положения о самой Конституции. При характеристике этого документа почти дословно используется марксистская трактовка социальной сущности конституции: "Настоящая Конституция в форме закона зафиксировала результаты борьбы народов Китая, определила основной строй и основные задачи государства". Конституция определяется как основной закон страны, наделенный высшей юридической силой. Указывается, что "все народы страны, все государственные органы и Вооруженные силы, все политические партии и общественные организации, предприятия и учреждения руководствуются положениями Конституции как основным критерием своей деятельности, ответственны за соблюдение Конституции и претворение ее в жизнь". Однако следует отметить, что реальное значение Конституции определяется не данной нормой, а особенностями социалистического государственного права КНР и в немалой мере социально-психологическими факторами.

Первая глава ("Общие положения") содержит характеристику государственного строя КНР как социалистического, роли государства и народа, принципов деятельности государственных органов, принципов национальной политики, экономической системы, функций государственных органов в области науки, культуры, физкультуры и спорта; кроме того, изложена система административно-территориального деления КНР. В этой же главе урегулированы основы статуса иностранцев.

Вторая глава ("Основные права и обязанности граждан") содержит перечень основных прав и свобод граждан, а также их обязанностей. В этой главе имеются традиционные нормы (право на труд, на отдых, на образование и т. п.) и специфические, характерные именно для Китая и вытекающие из особенностей его недавней истории (запрет подвергать граждан оскорблениям, клевете, ложным обвинениям и травле).

Третья глава ("Государственная структура") наиболее обширна и делится на 7 разделов, посвященных правовому статусу различных государственных органов.

Четвертая глава ("Государственный флаг, государственный герб, столица") посвящена соответствующим символам государства и столице. Выделение особой главы о государственных символах и столице характерно для большинства именно социалистических конституций\*. Мы

останавливаемся на этой проблематике несколько подробнее, так как остальные конституционные положения излагаются в последующих параграфах настоящей главы.

---

\* См. подробнее: *Андреева Г. Н.* Символы государства: государственный гимн как объект конституционного регулирования // *Право и жизнь.* 1997. № 11. С. 161—162.

Сама государственная символика КНР носит ярко выраженный социалистический характер. Согласно ст. 136 Конституции "государственный флаг КНР состоит из красного полотнища с изображением на нем пяти звезд". Смысл данной символики, как отмечалось в литературе, состоит в том, что "одна из звезд — самая большая символизирует общие интересы всего китайского народа, а четыре маленькие звезды обозначают рабочих, крестьян, мелкую буржуазию и патриотически настроенных капиталистов. Созвездие этих звезд — символ единства и сплоченности всех прогрессивных сил народа под знаменем КПК. Красный цвет флага — символ революционных устремлений, символ борьбы трудящихся КНР за победу социализма"\* . Не менее характерна и символика герба. Согласно ст. 137 "государственный герб КНР состоит из изображений: в центре — ворота Тяньаньмэнь, освещенные пятью звездами, по краям — колосья и зубчатое колесо". Ворота Тяньаньмэнь, что в переводе означает Ворота Небесного Мира (Спокойствия), были сооружены в Пекине в XVII столетии на месте старых ворот имперского города и на первый взгляд действительно "символизируют древние традиции китайского народа"\*\* , но не менее важно и то, что 1 октября 1949 г. перед ними произошло провозглашение создания Народной Республики\*\*\* . Колосья пшеницы символизируют крестьянство, зубчатое колесо — рабочий класс. Символика пяти пятиконечных звезд — та же, что и у флага. Цветовая гамма флага и герба апеллирует к традиционным представлениям китайского народа. Символика цветов флага и герба у китайцев должна ассоциироваться с властью, а еще "в старом Китае красный и желтый считались императорскими цветами"\*\*\*\* .

---

\* Соколов В. А. Символы государственного суверенитета. Саратов, 1969. С. 50.

\*\* Там же.

\*\*\* См.: *Herzog H. U., Hannes G.* Lexikon Flaggen und Wappen. Leipzig, 1989. S. 66.

\*\*\*\* Ibid.

Постановлением Постоянного комитета (ПК) ВСНП от 28 июня 1990 г. о наказании за преступные действия, выразившиеся в осквернении государственного флага и государственного герба КНР, установлена ответственность в виде тюремного заключения на срок до трех лет, ареста (т. е. лишения свободы на срок до шести месяцев), взятия под надзор или лишения политических прав в отношении лиц, которые "в публичных местах преднамеренно путем сжигания, порчи, пачканья, осквернения, топтания ногами и другими способами оскорбляют государственный флаг и государственный герб КНР"\* . Стремление наказать за проявление неуважения к флагу как государственному символу базируется на представлении, что флаг олицетворяет достоинство народа и государства. В социалистическом государстве неуважение к государственным символам рассматривается и как неуважение к социалистическому строю как таковому, отсюда и уголовное наказание. Следует отметить, что в конституционно-правовой теории и практике зарубежных стран имеется и противоположный подход к вопросу об отношении к государственной символике\*\* .

---

\* Новое законодательство КНР. Информационные материалы. Экспресс-информация. Вып. 5. М., 1994. С. 81.

\*\* Известна, например, американская трактовка этого вопроса, а также практика стирки или сжигания флагов напротив Белого дома и зданий других учреждений как выражение протеста против политики правительства. Это не только ненаказуемо, но и рассматривается как элемент американской демократии и широко рекламируется. С этой точки зрения возможность сжечь флаг в знак протеста против политики государственных органов есть проявление свободы и демократии.

В числе государственных символов не указан государственный гимн, вопрос о котором неоднократно был предметом рассмотрения на сессиях ВСНП\* . В настоящее время государственным гимном КНР является "Марш добровольцев".

---

\* Так, на 1-й сессии 5-го созыва (1978 г.) ВСНП утвердило новый государственный гимн КНР, а на 5-й сессии 5-го созыва (1982 г.) в качестве государственного гимна был восстановлен "Марш добровольцев".

Статья 138 Конституции, заключительная, устанавливает, что столицей КНР является Пекин.

Согласно части первой ст. 64 изменения в Конституцию вносятся по предложению ПК ВСНП или  $\frac{1}{5}$  голосов депутатов ВСНП и принимаются большинством не менее  $\frac{2}{3}$  голосов всех депутатов ВСНП.

Следует, конечно, иметь в виду, что регулятивная роль Конституции, да и вообще закона в Китае относительно невелика. Для чиновника и гражданина большее значение имеют текущие

административные указания, чем нормы писаного права. Судебная защита этих норм весьма ограничена. Они представляют собой своего рода общий ориентир, отклонение от которого в текущей деятельности считается допустимым. Можно лишь надеяться, что укрепление в экономике рыночных принципов и общее повышение уровня образованности населения приведут со временем к демократизации политической системы и созданию подлинного правопорядка.

## **§ 2. Конституционные основы правового статуса граждан КНР и иностранных граждан в КНР**

### **1. Общая характеристика конституционных прав, свобод и обязанностей**

Правовой статус человека в КНР зависит от двух обстоятельств.

Первым из них является то, к какой категории относится данное лицо — к гражданам, иностранцам или лицам без гражданства. Причем иностранцы и апатриды даже формально не приравнены к гражданам в целом в отношении какой-либо части прав и свобод. Конституционное регулирование основ статуса иностранцев содержится, как отмечалось, в гл. 1 "Общие положения", и этот законодательно-технический прием обеспечивает то, что с точки зрения организации текста Конституции правовой статус иностранцев никаким образом не пересекается с правовым статусом граждан.

Вторым важным обстоятельством для определения статуса является то, на какой территории проживает данное лицо, поскольку правовой статус жителей особых административных районов значительно, а особых экономических зон по ряду параметров отличается от общего статуса граждан. Реализация принципа "одно государство — две системы" не могла не сказаться на статусе человека и гражданина. Тем не менее Конституция в частях второй и третьей ст. 33, устанавливая равенство граждан перед законом, указывает, что каждый гражданин пользуется правами, предусмотренными Конституцией и законами, и в то же время должен выполнять предусмотренные Конституцией и законами обязанности.

Конституционное регулирование прав и свобод в КНР отличается рядом особенностей как по сравнению с западными конституциями (что вполне понятно), так и по сравнению с классической социалистической моделью. Можно выявить следующие особенности:

— в конституционном перечне отсутствует ряд важнейших прав и свобод, в большинстве стран вынесенных на конституционный уровень (право на жизнь, свобода мысли и др.);

— политические права сформулированы предельно кратко, без традиционных для социалистического государственного права "материальных гарантий", в отличие от наделенных такими "гарантиями" формулировок, скажем, социально-экономических прав (причем особенно подробно урегулировано право на труд);

— на ряд конституционных формулировок (например, упоминавшейся выше ст. 38 о защите чести и достоинства граждан) наложили свой отпечаток последствия "культурной революции", — периода террора и репрессий, сопровождавшихся публичным унижением многих выдающихся лиц;

— в Конституции имеются нормы о правовом статусе китайцев, проживающих за границей, и китайцев-репатриантов. Наличие данных норм показывает, какое большое значение придается в КНР связям с китайской диаспорой;

— в конституционной характеристике права собственности (и наследования) акцент сделан на его общественной функции, что соответствует доминированию коллективистских начал в жизни Китая. Это право также записано не во второй главе, регулирующей статус граждан, а в гл. 1 "Общие положения";

— для Конституции КНР характерно довольно подробное регулирование обязанностей граждан. Большая часть этих обязанностей носит ярко выраженный социалистический характер и отражает социалистические реалии (например, обязанность трудиться или соблюдать трудовую дисциплину), а обязанность "охранять честь и интересы Родины" наряду с ее безопасностью представляет собой по существу запрет любой оппозиции, ибо носителем чести и интересов является высшая власть Родины.

Необходимо отметить, что в китайской литературе дается иная по сравнению с общепринятой трактовка правового статуса человека в КНР. Обычно подчеркивается, что при оценке положения с правами человека в КНР нужно учитывать историю и реальности этой страны, часто встречается и апелляция к представлениям китайского народа, которые и воплощены в законодательстве (в данном случае о роли Коммунистической партии не упоминается, КПК как бы отходит в тень, а правовой статус человека выступает как реализация интересов только народа): "У китайского народа сложились свои представления о правах человека, эти представления вытекают из исторических условий и конкретных

реалий страны, основываются на длительном опыте. В соответствии с этими представлениями в Китае были разработаны соответствующие законы и политические установки"\*.

\* Права человека в Китае. Пекин, 1991. С. III.

С официальной точки зрения три характерные черты отличают правовой статус человека в КНР: 1) широкий охват населения ("права человека являются достоянием не меньшинства, не отдельных классов и прослоек, а всех граждан Китая"); 2) справедливость ("в условиях социалистического строя, установленного в КНР, упразднена эксплуатация, ликвидированы эксплуататорские классы. Пользование гражданскими правами не встречает ограничений, связанных с имущественным положением, национальной и расовой принадлежностью, положением, родом занятий, социальным происхождением, вероисповеданием, образовательным цензом, оседлостью и др. Все граждане общества пользуются равными правами"); 3) реальность ("права, которыми пользуются граждане в реальной жизни, идентичны тем, которые записаны в Конституции и законах")\*. Даже оставив на совести авторов последнее высказывание, нельзя не отметить, что то, что выдается за характерные черты правового статуса человека в КНР, является общепризнанными нормами, и страны, в которых они не признаются, представляют собой редкое исключение.

\* Там же. С. IV.

Иерархия жизненных ценностей рядового китайца и иерархия конституционных прав и свобод также существенно отличаются. Перечень прав и свобод в Конституции КНР открывается избирательными правами, потом идет ряд других политических свобод (свобода слова, печати, собраний и т. д.), свобода вероисповедания, затем свобода личности, неприкосновенность чести и достоинства граждан. Однако, как отмечалось в российской литературе, политические свободы являются приоритетными скорее для интеллигенции, чем для основной массы граждан КНР. Традиционное сознание ставит на первое место право на жизнь и здоровье, право на имя (древнее по происхождению право, основанное на традиционном для китайского менталитета понимании имени как судьбы) и право на собственное изображение\*.

\* См.: Бергер Я. Права человека в Китае: всеобщность и специфика // Проблемы Дальнего Востока. 1993. № 3. С. 35—39.

## 2. Китайское гражданство и режим иностранцев

Конституция 1982 г. — первая конституция социалистического периода, в которой употребляется термин "гражданство". Часть первая ст. 33 Конституции КНР 1982 г. гласит: "Все лица, имеющие гражданство Китайской Народной Республики, являются гражданами Китайской Народной Республики". На первый взгляд эта формула — типичный "круг в определении" и не несет никакого содержания, но это не так, по крайней мере для китайцев. Долго не появлявшееся на конституционном уровне определение гражданства КНР, которое в силу этого может показаться результатом длительных поисков законодателем наиболее удачного решения проблемы, почти дословно воспроизводит норму Конституции 1946 г., согласно ст. 4 которой "лица, имеющие гражданство Китайской Республики, являются гражданами Китайской Республики".

Порядок приобретения, утраты гражданства и восстановления в гражданстве регулируется Законом о гражданстве 1980 г. Китайскими гражданами считаются:

— лица, оба или один из родителей которых являются китайскими гражданами и которые родились на территории Китая;

— лица, оба или один из родителей которых являются китайскими гражданами и которые родились на территории другой страны; однако если родители постоянно проживают за пределами Китая, а дети приобрели по рождению гражданство другой страны (например, в случае, если в другой стране действует "принцип почвы"), то они не приобретают гражданства Китая;

— лица, родившиеся в Китае и родители которых, будучи апатридами, постоянно проживают в Китае.

Иностранные граждане и лица без гражданства могут быть приняты в гражданство КНР. Для этого они должны "проявить готовность соблюдать Конституцию и законы страны" и отвечать одному из нижеследующих условий: иметь близких родственников среди китайских граждан, постоянно проживать в КНР или иметь иные надлежащие основания (какие именно, закон не оговаривает; видимо, это отнесено на усмотрение администрации).

Двойное гражданство за китайскими гражданами не признается. За лицами, которые приобрели китайское гражданство, иностранное гражданство не сохраняется. Соответственно китайские граждане, постоянно проживающие на территории другой страны, в случае добровольного приобретения ими иностранного гражданства утрачивают китайское гражданство. Аналогичный порядок действует при восстановлении в гражданстве.

Китайские граждане могут выйти из китайского гражданства после возбуждения соответствующего ходатайства и его удовлетворения, если они отвечают одному из следующих условий: иметь близкими родственниками иностранцев, постоянно проживать за пределами КНР, иметь иные надлежащие основания. Государственные служащие и военнослужащие, находящиеся на действительной службе, не имеют права на отказ от китайского гражданства.

Законом о гражданстве предусмотрена возможность восстановления в китайском гражданстве. Иностранцы, состоявшие ранее в китайском гражданстве, могут ходатайствовать с указанием уважительных причин о восстановлении китайского гражданства. За лицами, восстановленными в китайском гражданстве, не сохраняется иностранное гражданство.

За лиц, не достигших 18-летнего возраста, по вопросам приобретения китайского гражданства, выхода из него и восстановления в нем ходатайствуют их родители или другие законные представители.

Закон говорит о подаче ходатайств "в установленном законом порядке", однако этот порядок оказался за рамками данного закона, так же как и сроки рассмотрения ходатайств, порядок обжалования решений и многие другие важные процедурные вопросы. Ходатайства по поводу гражданства принимаются на территории страны городскими и уездными управлениями общественной безопасности по месту жительства заявителя, а за пределами страны — дипломатическими и консульскими представителями КНР. Ходатайство рассматривается Министерством общественной безопасности, которое после удовлетворения ходатайства выдает соответствующее свидетельство.

Следует отметить, что в КНР по отношению к нежелательным гражданам применяется лишение гражданства в сочетании с высылкой из страны.

В Конституции КНР содержится целый ряд норм, посвященных *китайцам, проживающим за границей*. Прежде всего это ст. 50, которая гласит: "Китайская Народная Республика охраняет надлежащие права и интересы китайских граждан, проживающих за границей, законные права и интересы китайцев-репатриантов и родственников проживающих за границей китайцев". Кроме того, в статьях о правовом статусе ВСНП и Государственного совета также имеется упоминание о данной категории лиц: в соответствии со ст. 70 ВСНП создает специальную комиссию по делам китайских граждан, проживающих за границей, а согласно п. 12 ст. 89 Государственный совет "охраняет надлежащие права и интересы китайских граждан, проживающих за границей, охраняет права и законные интересы китайцев-репатриантов и родственников проживающих за границей китайцев".

КНР может предоставить право *убежища* иностранцам, вынужденным эмигрировать по политическим причинам (часть вторая ст. 32 Конституции).

Основы *режима иностранцев* определены в части первой ст. 32 Конституции, согласно которой КНР охраняет законные права и интересы иностранцев, находящихся в Китае, а эти иностранцы, в свою очередь, должны соблюдать законы КНР. В Конституции КНР также регулируются основы правового статуса иностранных предприятий и других хозяйственных организаций либо отдельных лиц, которым ст. 18 разрешает в соответствии с законами КНР вкладывать капиталы в Китае, осуществлять в различных формах экономическое сотрудничество с китайскими предприятиями или другими китайскими хозяйственными организациями. В свою очередь, все находящиеся на территории Китая иностранные предприятия и другие иностранные хозяйственные организации, а также смешанные предприятия, основанные на китайском и иностранном капитале, должны соблюдать законы КНР; их законные права и интересы охраняются законами КНР.

### **3. Политические права, свободы и обязанности**

В Конституции КНР политические права и свободы предшествуют всем остальным правам и свободам. И здесь мы видим некоторое своеобразие в конституционной материи.

Мы не останавливаемся сейчас на избирательных правах, поскольку о них речь пойдет ниже — в п. 1 § 4.

Основные же политические права и свободы уместились в одной, очень лаконичной ст. 35, согласно которой "граждане Китайской Народной Республики имеют свободу слова, печати, собраний, союзов, уличных шествий и демонстраций". Обращает на себя внимание то, что эти свободы провозглашены без

обычных для социалистических конституций оговорок об осуществлении таких свобод в интересах социализма или чего-либо подобного. Практика, однако, свидетельствует, что использование их не так, как это считают правильным власти предрешающие, влечет для лица достаточно серьезные последствия. Это наглядно показала расправа со студенческой демонстрацией на площади Тяньаньмэнь в Пекине в 1990 г.

Своеобразие данной главе китайской Конституции придает ст. 41, посвященная праву граждан на обращение "с критикой в адрес любых государственных органов или государственных служащих". Здесь же указывается, что граждане "имеют право обращаться в соответствующие государственные органы с жалобами, обвинениями или заявлениями по поводу нарушения закона или служебного долга любым государственным органом или государственным служащим, однако недопустимо оговаривать и порочить людей, фальсифицируя или подтасовывая факты". Соответствующие государственные органы должны рассматривать жалобы, обвинения и заявления граждан путем проверки фактов и несут ответственность за их разрешение. "Никто не может оказывать давление на граждан и мстить им", — говорится в Конституции. Лица, понесшие ущерб в результате посягательства на права граждан со стороны государственных органов и государственных служащих, имеют право на получение компенсации в соответствии с законом. Своеобразные формулировки содержащихся в данной статье запретов ("недопустимо оговаривать и порочить людей", "никто не может оказывать давление на граждан и мстить им") не только отражают стремление законодателя преодолеть атмосферу страха и взаимного недоверия периода "культурной революции", но и несут на себе отпечаток этого периода.

Следует отметить, что реализация этих прав также имеет "китайскую специфику". Например, поскольку свобода уличных шествий и демонстраций должна протекать в рамках уважения к социалистическому государству и строю, казалось бы, невозможно использовать эти формы демократии для протеста против злоупотреблений властей или для выражения недовольства. Тем не менее это происходило до конца 90-х гг. в довольно своеобразной форме. Так, в литературе описан случай, когда в поселке Сяньчжэнь провинции Фуцзянь администрация поселка распределила между чиновниками в виде премий за прошлый год деньги, собранные в качестве штрафов за нарушение правил планирования деторождения в текущем году. Это вызвало недовольство жителей поселка, и они организовали демонстрацию демобилизованных военнослужащих (!) под лозунгом "Демобилизованные военнослужащие приветствуют народ Сяньчжэня и поздравляют его с праздником Весны!" (?!). Однако подтекст лозунга был всем понятен, и из управления общественной безопасности поступила директива, в которой, в частности, указывалось, что транспарант с лозунгом есть проявление серьезного недовольства властями. Несколько активных участников демонстрации были задержаны органами общественной безопасности, но затем их отпустили и население встретило их как героев\*. Конечно, с обычной точки зрения на демократию трудно понять ликование населения Сяньчжэня, которому удалось в такой странной форме проявить протест.

---

\* См.: Лю Сумей, Румянцев Е. Н. Китай, каким я его знаю. М., 1999. С. 95.

В 1999 г. произошли события, которые показали, что в КНР есть и сохраняются силы, способные воспользоваться политическими правами в другой форме. Члены сообщества "Фалунь"\* не только смогли своими пикетами блокировать телецентры в Пекине и Тяньцзине, но и окружить живым кольцом из 10 тыс. человек Чжуннаньхай — "китайский Кремль", где размещается руководство страны. Газета "Жэньминь жибао" — официальный орган КПК — писала об этом: "Сообщество "Фалунь" пыталось создать политическую силу, противостоящую государству"\*\*. Эти события показывают, что происходящие в стране процессы не столь однозначны, как казалось бы, и опасения китайского руководства относительно возможной утраты контроля над происходящим не столь уж беспочвенны.

---

\* Общество последователей одной из разновидностей цигун.

\*\* Подробнее см.: Овчинников В. Китай: что стоит за запретом сообщества "Фалунь"? // Российская газета. 1999. 2 сент.

К политическим обязанностям относятся обязанности защищать единство государства и сплоченность всех национальностей страны, соблюдать Конституцию и законы, хранить государственную тайну, соблюдать общественный порядок, охранять безопасность, честь и интересы Родины, защищать отечество и отражать агрессию. Почетная обязанность граждан — военная служба и участие в народном ополчении в соответствии с законом.



#### 4. Гражданские (личные) права, свободы и обязанности

Личные права, свободы и обязанности на конституционном уровне представлены свободой и неприкосновенностью личности, неприкосновенностью чести и достоинства граждан, свободой совести, свободой и тайной переписки, неприкосновенностью жилища, правом на получение компенсации за ущерб, нанесенный государственными органами или государственными служащими, а также некоторыми правами и обязанностями, связанными с браком и семьей, обязанностью соблюдать общественный порядок, уважать нормы общественной морали.

Мы уже отмечали, что в качестве реакции на период "культурной революции" ст. 38 Конституции запрещает каким бы то ни было способом подвергать граждан оскорблениям, клевете, ложным обвинениям и травле. Эта конституционная норма особо подкреплена уголовным законодательством. В частности, ст. 138 УК КНР гласит: "Строго запрещается распространение клеветы на кадры, массы с использованием различных способов и средств. Каждый акт клеветы на другого человека (в том числе на преступника) с учетом характера преступления, обстоятельств, последствий и степени вины влечет за собой уголовную ответственность виновного. Работники государственных органов, виновные в клевете, наказываются более строго". Имеется в УК и специальная статья, посвященная использованию получивших печальную известность в период "культурной революции" дацзыбао и сяоцзыбао (стенные газеты, написанные соответственно большими и малыми иероглифами) для оскорбления другого лица. В соответствии со ст. 145 УК такое действие влечет за собой лишение свободы на срок до трех лет, уголовный арест либо лишение политических прав\*.

---

\* См.: Китайская Народная Республика. Конституция и законодательные акты. М., 1984. С. 358.

Целый ряд личных прав и свобод не нашел отражения на конституционном уровне. Прежде всего это право на жизнь. Вполне понятно, что ценность человеческой жизни в государстве с миллиардным населением и тоталитарным строем не может быть высокой, независимо от того, записано в Конституции право на жизнь или нет. Здесь китайская Конституция просто следует социалистической традиции, которая сама по себе многое говорит о государстве и его строе.

При формулировании конституционного права на жизнь современный законодатель вынужден проводить грань между правом родителей свободно решать вопрос о рождении ребенка и правом на жизнь. Китайский подход к этой проблеме обусловлен почти уникальной ситуацией: быстрые темпы роста миллиардного населения препятствуют обеспечению ему нормального жизненного уровня. Ведь более 25% прироста национального дохода приходится отдавать на нужды нового родившегося поколения. В связи с этим в КНР была разработана и активно проводится в жизнь долгосрочная программа мероприятий в области снижения естественного прироста населения с тем, чтобы численность населения КНР на рубеже XXI в. не превысила 1,28 млрд. человек. Однако, как это признается и в китайской печати, такая задача трудновыполнима, поскольку в настоящее время страна переживает третий бум рождаемости со времени образования КНР. Удержать намеченный предел численности можно только в случае жесткого и постоянного контроля. Статья 25 Конституции гласит: "Государство распространяет планирование рождаемости с тем, чтобы привести рост населения в соответствие с планами экономического и социального развития". Эта политика включает предоставление льгот по снабжению, кредитных, налоговых и других льгот семьям, соблюдающим требования государства, и применение целого ряда мер к нарушителям политики планирования рождаемости, в частности при рождении второго ребенка в городской семье родители должны выплатить в фонд государства штраф в размере 2900 юаней, а при рождении третьего — 5800 юаней\*. Кроме того, нередко применяются меры административного характера.

---

\* См.: Проблемы Дальнего Востока. 1996. № 4. С. 35.

Эта политика КНР не пользуется популярностью в международном сообществе, поскольку означает ограничение прав человека, но она позволяет китайскому руководству смягчить противоречие между чрезмерным ростом населения и сравнительно низким уровнем экономического и социального развития. Вместе с тем нельзя сказать, что реализация данной политики проходит совершенно безоблачно: в ряде мест штрафы превратились в источник доходов для местных бюджетов, и местной администрации выгодно несоблюдение установленных норм. Сам размер штрафов, хотя они существенно выросли с 1983 г.\*, мало кого останавливает: "Богатые могут позволить себе заплатить, простые люди занимают деньги, а с бедных штраф взять все равно невозможно"\*\*.

---

\* Там же. В 1983 г. они составляли соответственно 300 и 600 юаней.

\*\* Там же.

В Китае идет дискуссия о мерах, которые помогли бы реализации политики планирования рождаемости. Сторонники жестких мер выступают за ужесточение штрафов и применение административных мер к нарушителям. Сторонники другой, преобладающей, точки зрения призывают совершенствовать контроль над рождаемостью, над деятельностью кадровых работников по планированию семьи на местах, шире применять меры материального и морального поощрения однодетных семей, используя для этого средства, полученные в виде штрафов с многодетных семей. Однако население воспринимает все меры в контексте реальностей собственного существования на местном, а не общегосударственном уровне. А на местах традиционно богатство семьи, клана связывается с рождением большого количества прежде всего детей мужского пола, и в борьбе кланов за власть преимущества в этом плане являются весомым аргументом. Понятно, что политика планирования рождаемости расценивается населением как посягательство не только на традиционные ценности, но и на возможное процветание рода (клана) в будущем. Естественно, что население нашло свои способы решения проблемы продолжения рода в необходимом для него количестве. Например, в литературе описаны случаи, когда, проявляя смекалку в решении данной проблемы, китайцы заводят много жен (хотя это и нарушает законодательство), молодые семьи уходят в горы на годы и не возвращаются, пока не родится достаточное для данного клана количество мальчиков\*, и т. п.

\* Лю Сумэй приводит слова своего земляка, который появился в деревне с женой и пятью родившимися в горах сыновьями: "Штрафуйте теперь сколько хотите! Сыновья не имеют цены!" (см.: Лю Сумэй, Румянцев Е. Н. Указ. соч. С. 55).

Планирование рождаемости нашло отражение на конституционном уровне не только как сфера деятельности государства, но и как обязанность семьи: часть вторая ст. 49 Конституции гласит: "Супруги — муж и жена — обязаны осуществлять планирование рождаемости".

Другой аспект права на жизнь — запрет или ограничение смертной казни — не нашел и не мог найти отражение на конституционном уровне. В КНР довольно широко по современным меркам применяется смертная казнь за такие преступления, как поджоги, взрывы, затопления, отравление либо совершение других опасных действий, повлекших смерть или тяжкие телесные повреждения либо причинившие крупный ущерб общественной и личной собственности (ст. 106 УК), умышленное убийство (ст. 132 УК), изнасилование (ст. 139 УК), грабеж общественной и частной собственности (ст. 150 УК), "коррупция в отношении общественной собственности" работников государственных органов (ст. 155 УК) и некоторые другие; кроме того, смертная казнь применяется к лицам, осужденным за так называемые контрреволюционные преступления.

Следует, однако, отметить, что отсутствие конституционного закрепления права на жизнь не означает полного отсутствия его защиты в текущем законодательстве. Право на жизнь в Китае защищается нормами УК, ГК, социальным законодательством, законодательством об охране окружающей среды, законодательством об обеспечении безопасности на транспорте, о контроле за качеством продуктов питания и др.

Не нашла отражения на конституционном уровне и свобода мысли. Для тоталитарного государства это неудивительно и вместе с тем не значит, что проблема государству безразлична. Ниже, в п. 3 следующего параграфа, мы приведем соответствующие конституционные положения, свидетельствующие о стремлении государства (прежде всего, конечно, КПК) обеспечить желаемое единomyслие.

В Конституции нашел отражение только один аспект свободы мысли — свобода вероисповедания. В соответствии со ст. 36 Конституции, граждане КНР имеют свободу вероисповедания. Никакие государственные органы, общественные организации и отдельные лица не могут принудить граждан исповедовать или не исповедовать религию, не могут дискриминировать граждан за исповедание или неисповедание религии. В этой же статье установлена обязанность государства охранять нормальное отправление религиозной деятельности, указывается, что "никто не может использовать религию для нарушения общественного порядка, нанесения вреда здоровью граждан и в ущерб государственной системе образования". Кроме того, предписано, что религиозные организации и религиозная деятельность должны быть свободны от иностранного контроля.

В частях третьей и четвертой ст. 49 Конституции установлены обязанность родителей содержать и воспитывать несовершеннолетних детей и обязанность совершеннолетних детей содержать и поддерживать родителей, а также содержится запрещение нарушать свободу брака и жестоко

обращаться со стариками, женщинами и детьми. Это тоже своеобразная черта содержания китайской Конституции. Последняя норма наводит на предположение о том, что с молодыми мужчинами жестоко обращаться можно; впрочем, разработчики текста Конституции вряд ли имели это в виду.

## 5. Экономические, социальные и культурные права, свободы и обязанности

Из данной группы прав, свобод и обязанностей китайская Конституция провозглашает право на труд и обязанность трудиться, обязанность соблюдать трудовую дисциплину, право на отдых, материальную помощь в старости, в случае болезни и нетрудоспособности, право собственности и наследования, обязанность в соответствии с законом платить налоги, право на образование и обязанность учиться, свободу научно-исследовательской деятельности, литературно-художественного творчества и деятельности в других областях культуры.

Определяющее для социалистического конституционализма *право на труд* (вместе с *обязанностью трудиться*) сформулировано в части первой ст. 42. О праве на труд в этой статье лишь упомянуто, тогда как обязанности трудиться уделено основное внимание. В первоначальной редакции части третьей этой статьи говорилось, что "труд — почетная обязанность всех трудоспособных граждан. Трудящиеся государственных предприятий и коллективных хозяйственных организаций города и деревни должны относиться к своему труду как хозяева страны. Государство поощряет социалистическое трудовое соревнование, награждает отличников труда и передовиков. Государство поощряет занятие граждан добровольным безвозмездным трудом". Поняв, что последнее положение представляло собой явный перебор, руководители страны в 1993 г. исключили из него слово "безвозмездным".

Социально-экономические права снабжены "материальными гарантиями", о которых мы скажем в п. 2 следующего параграфа.

*Право собственности* в Конституции КНР имеет своеобразное регулирование. Прежде всего в гл. II "Основные права и обязанности граждан" о данном праве не упоминается, а в гл. I "Общие положения" говорится о гарантиях права собственности. Включение статей о собственности в главу "Общие положения" показывает, что для законодателя важно право собственности не как часть правового статуса граждан, а как элемент экономической системы, и главная задача данных норм — определение места личной и частной собственности в социалистическом экономическом механизме. На это прямо указывает формулировка некоторых положений ст. 11 в редакции 1988 и 1999 гг.: "Необщественный сектор экономики, включающий индивидуальные и частные хозяйства, которые ведут дела в установленных законом пределах, является важной составляющей социалистической рыночной экономики" (часть первая); "Государство охраняет законные права и интересы частных хозяйств и направляет их деятельность, осуществляет наблюдение и контроль в отношении индивидуальных и частных хозяйств" (часть третья).

Обращает также на себя внимание дважды обозначенный в части первой ст. 13 Конституции "законный характер" собственности граждан, что говорит о том большом значении, какое этому придается. Во второй части этой статьи устанавливается, что "государство, согласно закону, охраняет право граждан на наследование частной собственности".

В этой же главе тем не менее имеется и статья, прямо говорящая об экономических правах, адресованных трудящимся. В части первой ст. 8 Конституции записано следующее положение: "Трудящиеся, участвующие в сельских коллективных хозяйственных организациях, имеют право в пределах, установленных законом, хозяйствовать на приусадебных земельных участках и выделенных в личное пользование горных участках, заниматься домашним промыслом и разводить собственный скот".

## 6. Конституционные гарантии прав и свобод

В Конституции КНР, как это характерно для социалистического "конституционализма" вообще, особое внимание уделено именно "материальным", а не юридическим гарантиям прав и свобод, причем, как уже указывалось, эти гарантии связаны прежде всего с деятельностью государства. На это прямо указывают формулировки статей Конституции, провозглашающих права и свободы. Так, в части третьей ст. 36 говорится, что "государство охраняет нормальное отправление религии", в части второй ст. 42 — что "государство различными путями создает условия для трудоустройства..." и т. д.

Ряд статей, посвященных правам и свободам, содержит отсылки к закону: так, согласно ст. 40 "свобода и тайна переписки граждан Китайской Народной Республики охраняются законом".

Упоминания о законе встречаются в ст. 37, 39, 40, 41, 55, 56, причем в одних случаях закон призван конкретизировать осуществление права или свободы, а в других — урегулировать порядок их ограничения. Указания законодателю относительно содержания будущего законодательного регулирования в Конституции не даются, и руки у него во многом развязаны.

Специальной нормы, посвященной праву на судебное обжалование административных решений в Конституции КНР нет, однако это право можно при желании вывести из содержащегося в ст. 41 Конституции более общего права на обращение в государственные органы с жалобами, обвинениями или заявлениями. Кроме того, ст. 3 Закона КНР об организации народных судов 1979 г. относит к задачам судов "охрану личных свобод, демократических и иных прав граждан" и тем самым прямо указывает на суд как на одну из гарантий обеспечения прав и свобод. Закон о пересмотре административных действий 1999 г. предусмотрел, что такой пересмотр осуществляется по заявлениям граждан, юридических лиц и иных организаций специализированными подразделениями административных органов. В случае несогласия лица с решением такого подразделения допускается обращение с административным иском в народный суд, кроме случаев, когда решения административных органов считаются согласно законодательству окончательными.

Все же в некоторых статьях Конституции содержатся непосредственные юридические гарантии прав и свобод. Так, свобода личности гарантируется в ст. 37 следующими положениями ее частей второй и третьей:

"Никто из граждан не может быть подвергнут аресту иначе, как органами общественной безопасности с санкции или по постановлению народной прокуратуры или по постановлению народного суда.

Запрещается лишать граждан свободы личности или ограничивать ее незаконным заключением под стражу или другими незаконными действиями; запрещается незаконный обыск граждан".

В ст. 39 неприкосновенность жилища гарантируется запрещением незаконного обыска или незаконного вторжения в жилище граждан. В ст. 40 свобода и тайна переписки граждан гарантируются следующим положением: "Никакие организации или отдельные лица ни под каким предлогом не могут препятствовать свободе и тайне переписки граждан, за исключением случаев, когда в интересах государственной безопасности или в целях расследования уголовного дела органы общественной безопасности или органы прокуратуры в порядке, установленном законом, осуществляют проверку переписки". В части второй ст. 41, провозглашающей право на обращение в государственные органы, соответствующие государственные органы обязываются рассматривать обращения путем проверки фактов и несут ответственность за их разрешение, причем "никто не может оказывать давление на граждан и мстить им". Выше мы уже упоминали о предусмотренном частью третьей этой статьи праве граждан на компенсацию в случае нарушения их прав государственными органами или государственными служащими.

Что же касается других институциональных гарантий, то такие институты, как конституционный суд или уполномоченный по правам человека, концепция социалистического общества в КНР в настоящее время не предусматривает.

### **§ 3. Конституционные основы общественного строя**

Конституционные основы общественного строя КНР содержатся во введении и гл. 1 "Общие положения". При трактовке конституционных норм в КНР исходят из оценки современного этапа развития китайского общества как "начальной стадии социализма" (XIII съезд КПК, октябрь 1987 г.), который продлится около ста лет (отсчет ведется от середины 50-х гг.). Во введении (в редакции 1999 г.), как уже указывалось, об этом говорится еще менее определенно: "Китай будет в течение длительного времени находиться на начальной стадии социализма".

#### **1. Конституционное регулирование экономических отношений**

**Экономическая система.** В российской литературе отмечалось, что "китайский вариант социалистического тоталитаризма продемонстрировал больший потенциал трансформируемости, чем его советский вариант"\*. Особенно наглядно это видно на примере экономической системы и ее конституционной регламентации. В Конституции КНР содержатся многие традиционные для социалистического государства нормы, и тем не менее конституционная модель экономики социалистического государства в КНР имеет модернизированный характер.

---

Конституции социалистических стран, как правило, содержали характеристику социалистической системы хозяйства, или социалистической экономической системы. Эта характеристика (в зависимости от оценки соответствующей коммунистической партией этапа, на котором находилась страна) давалась в двух вариантах: в первом варианте о социалистической экономике говорилось как о свершившемся факте, тогда как второй вариант конституционной характеристики экономической системы отражал переход к социалистической экономике. Формулировки Конституции КНР сочетают оба подхода.

С одной стороны, часть первая ст. 6 Конституции гласит: "Основа социалистической экономической системы Китайской Народной Республики — социалистическая общественная собственность на средства производства, то есть общенародная собственность и коллективная собственность трудящихся масс". Из этого положения можно сделать вывод, что социалистическая экономическая система уже сложилась. Однако новая, третья, часть этой же статьи, перекликается с содержащимся во введении положением о длительном нахождении страны на начальной стадии социализма и устанавливает: "На начальной стадии социализма государство поддерживает экономическую систему, при которой общественная собственность доминирует и другие формы собственности развиваются параллельно, придерживается системы, при которой распределение по труду доминирует при сосуществовании с другими способами распределения". В противоречивости этих положений получает отражение курс КПК на отход от традиционного для социалистических стран форсирования развития социалистических отношений к известной их консервации на достигнутом уровне в течение неопределенного времени в сочетании с развитием рыночных отношений.

Поскольку в Китае предпринимаются усилия по формированию рыночной сферы функционирования государственных предприятий и других субъектов хозяйствования, на конституционном уровне нашел отражение вопрос о соотношении плана и рынка. До марта 1993 г. ст. 15 Конституции КНР гласила: "Государство на основе социалистической собственности ведет плановое хозяйство. С помощью всесторонне сбалансированных экономических планов и вспомогательной роли рыночного регулирования государство гарантирует пропорциональное, гармоничное развитие народного хозяйства". До XIV съезда КПК (1992 г.) рыночный социализм типа югославской модели объявлялся неприемлемым для Китая, но начиная с XIV съезда в партийных документах говорится уже о социалистической рыночной экономике. По мнению китайского автора Цзо Чанцина, основные особенности новой системы социалистической рыночной экономики сводятся к следующему:

- распределение ресурсов при использовании рыночного механизма;
- самостоятельность хозяйственных предприятий;
- четкое определение прав собственности;
- создание рынка факторов производства;
- косвенный макроэкономический контроль правительства;
- разработка законодательства, регламентирующего хозяйственную деятельность\*.

---

\* См.: Цзо Чанцин. Создание новой системы социалистической рыночной экономики // Проблемы Дальнего Востока. 1993. № 2. С. 77—78.

Социалистический характер экономики Китая проявляется, по мнению китайских экономистов, прежде всего в доминировании государственной собственности в народном хозяйстве страны и ведущей роли принципа распределения по труду. Вместе с тем формулировка Конституции делает возможным и акцент на рыночном характере преобразований, "допускает различные толкования, ее трактовка может меняться в зависимости от задач экономической политики китайского руководства и практических потребностей реформы"\*.

---

\* К итогам XIV съезда КПК. Круглый стол ИДВ // Проблемы Дальнего Востока. 1993. № 1. С. 41.

Политическая установка КПК на создание социалистической рыночной экономики получила конституционное оформление. Статья 15 Конституции в редакции 1993 г. гласит:

"Государство осуществляет социалистическое рыночное хозяйство. Государство усиливает законодательную деятельность в области экономики, совершенствует макрорегулирование.

Государство в соответствии с законом запрещает любым организациям или отдельным лицам нарушать экономический строй общества".

Следует отметить, что положения о социалистической рыночной экономике появились несколько раньше в Конституции другой социалистической страны — в Конституции СРВ 1992 г.\*

\* Статья 15 вьетнамской Конституции гласит: "Государство управляет многоукладной экономикой товарного производства и развивает ее на основе рыночного механизма и социалистической ориентации. Многоукладная экономика с разными ее формами организации производства и предпринимательства основывается на общенародной, коллективной, частной собственности, среди которых общенародная и коллективная собственность являются основными".

Особенность Конституции КНР заключается и в том, что она регулирует такой, казалось бы, частный институт хозяйства, как семейный подряд. Часть первая ст. 8 Конституции в редакции 1999 г. устанавливает: "Сельские коллективные хозяйственные организации осуществляют двухуровневую систему хозяйствования, основой которой является семейный подряд. В деревне различные формы кооперативного хозяйства в виде производственной, снабженческо-сбытовой, кредитной, потребительской и других форм кооперации представляют собой социалистический сектор экономики, основанный на системе коллективной собственности трудящихся масс".

Выше мы уже отметили и другую особенность Конституции — допуск иностранного капитала.

**С о б с т в е н н о с т ь .** Стремление социалистического государства возможно детальнее регулировать и контролировать общественные отношения особенно ярко проявляется в подходе к регулированию собственности. Для конституций социалистических стран характерно перечисление и подробная характеристика форм собственности.

Многообразие форм собственности в Китае прямо связывается с особенностями переходного периода. Конституционное регулирование отражает разрешительный подход к формам собственности: упор делается на закрепление правового статуса отдельных форм собственности, далеко не равноправных. Так, наряду с вышеприведенной характеристикой общественной собственности на средства производства как основы экономической системы в ст. 7 Конституции установлено, что государственный сектор экономики — "руководящая сила в народном хозяйстве", а различные формы кооперативной собственности (несельскохозяйственной) рассматриваются как социалистический сектор хозяйства (часть вторая ст. 8). О конституционной характеристике необщественного сектора (индивидуального и частного) выше также говорилось. Она означает официальное признание эффективности частного предпринимательства, что само по себе ново для государства, идущего по социалистическому пути.

Что касается собственности граждан, об охране которой сказано в части первой ст. 13 Конституции, то здесь, судя по перечислению объектов, имеется в виду так называемая личная, т. е. потребительская, собственность, хотя во второй части этой статьи сказано о праве наследования частной собственности, которая, по марксистской терминологии, охватывает прежде всего средства производства.

В Конституции КНР сохранились довольно детальные нормы об объектах собственности, что также в целом характерно для социалистических конституций, но само регулирование статуса отдельных категорий этих объектов обладает спецификой.

Объекты государственной собственности определены в ст. 9 Конституции, согласно которой "недра, воды, леса, горы, степи, целинные земли, отмели и другие природные ресурсы являются государственной, то есть общенародной, собственностью". Правда, здесь же предусмотрена возможность нахождения лесов, гор, степей, целинных земель и отмелей в собственности коллективной.

Своеобразно регулирование китайской Конституцией такого объекта собственности, как земля. В Китае, как известно, крайне мало сельскохозяйственных земель, так как значительная часть территории страны занята горами и непригодна для ведения сельского хозяйства. Земля может находиться только в государственной или коллективной собственности. Согласно частям первой-четвертой ст. 10 Конституции земля в городах принадлежит государству, а в деревнях и пригородах (за исключением участков, принадлежащих по закону государству), а также земля под жилыми постройками, приусадебные земельные и горные участки являются коллективной собственностью. Любым организациям или отдельным лицам запрещены присвоение, купля-продажа, аренда или незаконная передача земли в другой форме. Государство же может в соответствии с законом реквизирировать земли на общественные нужды. Право землепользования может передаваться в соответствии с законом.

К объектам собственности граждан относятся законные доходы, сбережения, жилище. Этот перечень открытый.

Кроме того, в части первой ст. 8 специально указывается, что трудящиеся, участвующие в сельских коллективных хозяйственных организациях, могут "разводить собственный скот".

**Экономическая политика.** В соответствии с социалистической традицией в Конституции КНР большое внимание уделено регулированию экономической политики и хозяйственно-организаторской деятельности государства. В Конституции предусмотрены или из нее вытекают такие цели экономической политики государства, как:

- совершенствование макрорегулирования (ст. 15);
- усиление законодательной деятельности в области экономики (ст. 15);
- обеспечение целостности экономического строя общества (запрещение его нарушения — ст. 15);
- охрана различных форм собственности (ст. 11, 12, 13);
- рациональное распределение средств накопления и потребления (ст. 14);
- совершенствование систем управления экономикой и управления предприятиями (ст. 14);
- повышение производительности и улучшение организации труда (ст. 14).

Кроме того, в Конституции нашла отражение экономическая стратегия государства по использованию достижений науки и техники, созданию условий для их развития (ст. 14).

Конституция КНР устанавливает также основы компетенции государственных органов в сфере экономики.

## **2. Конституционное регулирование социальных и духовно-культурных отношений**

**Социальная политика.** Конституция КНР и документы КПК оперируют крупными социально-структурными общностями как наиболее значимыми для китайского общества и для управления им: используются такие привычные для социалистического "конституционализма" понятия, как классы, рабочие, крестьяне, интеллигенция, народы. Так, во введении к Конституции записано, что "в деле социалистического строительства необходимо опираться на рабочих, крестьян и интеллигенцию...". Действительно, в период господства идеалов "большого котла" и "железной плиты", нивелировки потребностей населения и искусственного поддержания однородности их интересов классы выступали как наиболее социально значимые структуры китайского общества.

Экономическая реформа стимулировала осознание специфичности интересов различных слоев и групп. Исследования социологов показывают, что представители различных слоев населения все чаще идентифицируют себя не с каким-либо классом (а следовательно, не поддерживают его политические и социальные установки и программы), а с иными социокультурными общностями (по национальности, образованию, возрасту и т. д.): все отчетливее осознает свои специфические интересы молодежь, формируются этноконфессиональные общности, кадровые специалисты, служащие государственного аппарата, преподаватели все чаще пишут о превращении интеллигенции в самую прогрессивную общественную силу\*. Вследствие огромной численности населения КНР каждая из таких общностей бывает равна по своей численности населению крупного европейского государства. В КНР, например, проживает свыше 120 млн. человек в возрасте свыше 60 лет, имеющих в силу этого общие интересы прежде всего в сфере здравоохранения и социального обеспечения\*\*\*.

---

\* Подробнее см.: *Зотов В. Е.* Реформа в Китае глазами китайцев: опросы общественного мнения в КНР // Народы Азии и Африки. 1989. № 6.

\*\* По китайским данным, 60% из них содержатся за счет детей, около 25% — за счет собственных доходов, 15% — за счет пенсий (см.: *Кокарев К.* Традиционная политическая культура Китая и современность // Проблемы Дальнего Востока. 1997. № 2. С. 59—60).

Реальную и острую социальную проблему представляет собой в КНР *безработица*, которая, по оценкам специалистов, должна была охватить в 2000 г. 268 млн. человек\*. И хотя согласно частям второй и четвертой ст. 42 Конституции "государство различными путями создает условия для трудоустройства, улучшает охрану и условия труда, а также на основе развития производства повышает оплату труда и материальное благосостояние трудящихся", а кроме того, "осуществляет необходимое трудовое обучение граждан до устройства их на работу", выполнение государством этих конституционных обязанностей в Китае (как, впрочем, и во многих других странах) еще весьма далеко от завершения.

---

\* Там же. С. 66.

Согласно ст. 43 Конституции, государство улучшает условия для *отдыха и укрепления здоровья трудящихся*, устанавливает для рабочих и служащих рабочее время и систему отпусков. В трудовом законодательстве КНР рабочее время и система отпусков действительно урегулированы, а улучшение условий для отдыха и укрепления здоровья — задача, которая вряд ли когда-нибудь может считаться

завершенной. Это типичная "материальная гарантия", за результаты которой никто ни с кого спросить не может.

В ст. 44 и 45 Конституции сформулированы задачи государства, а подчас и общества в области *социального обеспечения*. Так, государство в соответствии с законом устанавливает порядок ухода на пенсию рабочих и служащих (только!), притом что "государство и общество обеспечивают пенсионеров". На государство возложена задача развивать социальное страхование, общественное вспомоществование и медико-санитарное обслуживание, государство и общество должны обеспечивать инвалидов из числа военнослужащих, оказывать материальную помощь семьям павших героев, предоставлять льготы семьям военнослужащих, помогать слепым, глухим, немым и другим гражданам-инвалидам в устройстве на работу, получении средств на жизнь, получении образования.

Несмотря на громадное преобладание в населении Китая основного этноса хань (так себя называют китайцы), страна все же относится к числу многонациональных, тем более что подчас при относительно низком проценте в населении численность отдельных народов составляет многие миллионы людей, которые порой проживают на обширных территориях. В области *межнациональных отношений*, особенно в период "культурной революции", было совершено немало преступлений, связанных с насильственной китаизацией. Поэтому Конституция не могла оставить без внимания эту проблему. В ст. 4 сформулированы основные принципы национальной политики государства:

— равноправие национальностей, запрещение национальной дискриминации и угнетения, действий, подрывающих сплоченность национальностей, свобода употребления и развития национального языка и письменности, сохранения и изменения нравов и обычаев;

— государственная гарантия законных прав и интересов малочисленных национальностей, помощь районам их проживания в ускорении темпов экономического и культурного развития, районная автономия в районах их компактного проживания.

Часть первая ст. 49 обязывает государство *охранять брак, семью, материнство и детство*, а часть вторая ст. 46 — обеспечивать всестороннее нравственное, умственное и физическое развитие молодежи, подростков и детей. В ст. 48 указано, что женщины пользуются равными с мужчинами правами во всех областях политической, экономической, культурной, общественной и семейной жизни, а государство охраняет права и интересы женщин, обеспечивает им равную с мужчинами плату за равный труд, воспитывает и выдвигает кадровых работников из числа женщин. В какой мере это реализуется, можно видеть хотя бы из того факта, что в руководстве страны за полвека после победы коммунистов в гражданской войне не было и нет женщин, за исключением Цзян Цин, которая выдвинулась во время "культурной революции" благодаря тому, что была супругой руководителя КНР Мао Цзэдуна.

В ст. 9 (часть вторая) и 26 особое внимание уделено природоохранной деятельности государства и его деятельности по оздоровлению *окружающей среды*.

*Духовно-культурные отношения* — одна из сфер, которые КПК стремится наиболее жестко контролировать, и поэтому на конституционном уровне им уделено большое внимание. Статьи 19, 20, 22, 23, 24, 26 регулируют различные аспекты духовно-культурных отношений: просвещение и образование, распространение китайского языка, развитие науки, литературы и искусства, печати, радио, телевидения, издательского дела, библиотек, музеев, домов культуры и других культурных учреждений, охрану исторических достопримечательностей, ценных памятников культуры и другого важного исторического и культурного наследия, подготовку специалистов и др. В Конституции зафиксирована широкомасштабная программа деятельности государства в этой области, причем ни о какой частной инициативе, в отличие от экономики, не упоминается. Очевидно, что сфера, находящаяся полностью в руках социалистического государства, может развиваться только как социалистическая, тем не менее в некоторых, видимо, наиболее важных, по мнению законодателя, статьях Конституции на это указывается дополнительно.

Во введении к Конституции сказано, что народы всех национальностей Китая, руководимые КПК и "вооруженные марксизмом-ленинизмом, идеями Мао Цзэдуна и теорией Дэн Сяопина" (редакция 1999 г.), будут и впредь, в частности, отстаивать демократическую диктатуру народа и социалистический путь, сохранять курс на реформы и открытость. В духовно-культурной области, как видно из Конституции и тем более из практики, господствует пока что диктатура, монополия одной, хотя и противоречивой, идеологии, безапелляционным толкователем которой выступает руководство КПК.

Так, в ст. 19 Конституции говорится о том, что государство развивает дело социалистического *образования*. Создавая учебные заведения, оно осуществляет всеобщее начальное образование, развивает среднее, профессиональное и высшее образование, дошкольное воспитание. Расширяя сеть



просветительных учреждений, оно ликвидирует неграмотность, проводит политическое (в первую очередь!), общеобразовательное, научно-техническое, профессиональное обучение трудящихся, поощряет самообразование. Государство поощряет коллективные хозяйственные организации, государственные предприятия, учреждения и другие общественные силы на создание в соответствии с законом различных учебных заведений, а также обеспечивает распространение по всей стране современного литературного китайского языка (путунхуа). Очевидно, что ни о каком плюрализме образования, ни о какой академической свободе нет и речи.

Согласно ст. 23 государство готовит специалистов, "служащих делу социализма", "расширяет ряды интеллигенции, создает условия для полного проявления ее роли в деле социалистической модернизации", но наиболее детально этот подход раскрыт в ст. 24, которую стоит процитировать целиком:

"Государство усиливает строительство социалистической духовной культуры путем широкого распространения высоких идеалов, нравственного и культурного воспитания, воспитания в духе соблюдения дисциплины и законности, путем разработки и осуществления всевозможных правил и памяток для разных категорий населения города и деревни.

Государство выступает за общественную мораль, для которой характерна любовь к Родине, народу, труду, науке, социализму, проводит в народе воспитание в духе патриотизма, коллективизма и интернационализма, коммунизма, воспитание на основе диалектического и исторического материализма, ведет борьбу против буржуазной, феодальной и прочей тлетворной идеологии".

Комментировать этот текст, видимо, излишне. В таком контексте сама идея свободы мысли выглядит неуместной.

Примечательна и ст. 22, согласно которой государство развивает литературу и искусство, печать, радио и телевидение, издательское дело, сеть библиотек, музеев, домов культуры и других учреждений культуры, "служащих делу народа и социализма".

В ст. 47, провозгласившей, как отмечалось, свободу научно-исследовательской деятельности, литературно-художественного творчества и деятельности в других областях культуры, далее сказано: "Государство поощряет и поддерживает творческую работу граждан... *отвечающую интересам народа*" (курсив наш. — *Авт.*). Однако эту прогрессивную норму следует понимать в контексте всей Конституции и особенно норм о роли государства в духовно-культурной сфере. Критерием оценки соответствия интересам народа выступает степень соответствия линии КПК на строительство социализма.

### 3. Конституционно-правовое регулирование политической системы

Политическая система КНР отличается значительным своеобразием.

Во-первых, в силу своего социалистического характера она включает специфические институты, типичные именно для социалистических стран (коммунистическая партия, народный фронт и др.), причем и государство, и различные формально общественные формирования функционируют и взаимодействуют под руководством КПК.

Во-вторых, в КНР наблюдается специфическое переплетение формальных и неформальных институтов, при этом формальное значение отдельных институтов политической системы, в том числе и официально пропагандируемое, как правило, далеко не совпадает с реальным. Например, формально вопросы национальной безопасности входят в компетенцию специально создаваемого ВСНП государственного органа — Центрального военного совета. Известно, и в КНР это считается вполне вытекающим из особенностей социалистического государства, что на практике решениям этого органа предшествуют решения Политбюро ЦК КПК. Анализ же принятия конкретных решений позволяет синологам предположить, что политику по вопросам национальной безопасности определяет немногочисленная группа высших военных, партийных и отставных деятелей, а члены Политбюро выступают в роли консультантов этих могущественных политиков\*.

---

\* См.: Swaine M. D. The Role of the Chinese Military in National Security Policymaking. PAND, 1996. P. 75.

В Китае сохраняется и такая весьма своеобразная структура власти, как формально не существующий, почти никогда не собирающийся вместе, но вполне реальный "ареопаг патриархов" КПК (менее 10 человек). Большинству из них за 80, а некоторым и за 90 лет, и они не занимают государственных или партийных постов, но те, кто официально занимает руководящие посты в КПК и

КНР, считаются с их мнением и советуется с ними, более того, без их согласия невозможно принятие важных политических решений в партии и государстве\*.

---

\* После оставления официальных постов и до самой смерти в их число входил, например, Дэн Сяопин (см.: Галенович Ю. М. Современная расстановка в руководстве Китая // Материалы научной конференции по современному внутреннему положению КНР 1992—93 гг. Вып. 1. М., 1994. С. 18).

В-третьих, на функционирование политической системы огромное влияние оказывает феномен личных связей ("гуань си"). Этот ведущий внутренний механизм политической системы КНР уходит корнями в далекое прошлое китайской традиционной культуры. Проанализировать и выявить его воздействие на функционирование политической системы довольно сложно, а часто и невозможно в силу ряда причин, в том числе и закрытости китайского общества. Однако иметь в виду его необходимо, поскольку действие всех институтов осуществляется главным образом через "гуань си", а не в европейском понимании, но российскому читателю это понять несложно.

С формальной точки зрения политическая система КНР включает институты различного уровня и значения: КПК, другие политические партии и формально неполитические организации, государство и народный фронт.

Партийная система КНР состоит из 9 партий: КПК и так называемых демократических партий. КПК характеризуется в документах как "правящая партия", а демократические партии — как "партии, участвующие в политической жизни".

*Коммунистическая партия Китая* определяется в китайской литературе как авангард рабочего класса, выразитель интересов многонационального народа страны, руководящая сила в деле построения социализма в КНР. Это нашло отражение и в Конституции КНР. Во введении к Конституции КНР подчеркивается особое значение КПК: во-первых, успехи социализма стали возможны только благодаря руководству обществом со стороны КПК, во-вторых, на КПК и в дальнейшем возлагается руководство "народами всех национальностей Китая". В своей деятельности КПК руководствуется марксизмом-ленинизмом, идеями Мао Цзэдуна и теорией Дэн Сяопина. Главной задачей партии в настоящее время признается "социалистическая модернизация" и превращение Китая в "социалистическое государство с высокоразвитой культурой и демократией". Феномен КПК, сохранившей свои позиции в условиях, когда большинство в прошлом социалистических стран отказалось от социалистического пути развития, а коммунистические партии были отстранены от власти, в определенной степени объясняется не только специфическими условиями Китая, но и тактикой руководства КПК, которое продемонстрировало гибкий подход к марксизму-ленинизму, смогло отказаться от целого ряда догматических положений (о несовместимости социализма и рынка, о классовой борьбе как решающем звене и т. п.) и трансформировало идейно-теоретическую платформу КПК путем использования традиционных конфуцианских ценностей и идей национального патриотизма.

Численность КПК составляет 57 млн. человек, организованных в 3,45 млн. низовых партийных организаций\*.

---

\* См.: Проблемы Дальнего Востока. 1997. № 4. С. 57.

Структура КПК построена на основе традиционной для коммунистических партий схемы и вместе с тем учитывает китайскую специфику. Важнейшими элементами структуры КПК являются: всекитайский съезд КПК, центральный комитет (ЦК) КПК, его политбюро, военный совет, центральная комиссия советников, центральная комиссия по проверке дисциплины, секретариат и генеральный секретарь ЦК КПК. Формально распределение полномочий в данной структуре выглядит следующим образом.

Высшим руководящим органом считается всекитайский съезд КПК, созываемый один раз в пять лет. Съезд избирает центральный комитет, центральную комиссию советников и центральную комиссию по проверке дисциплины, принимает и пересматривает устав КПК; заслушивает и рассматривает отчет ЦК, центральной комиссии советников и центральной комиссии по проверке дисциплины, обсуждает и принимает решения по важнейшим партийным вопросам.

Центральный комитет создается "для проведения в жизнь решений съезда", руководства КПК и представления КПК во внешних сношениях. На пленуме ЦК избираются политбюро ЦК, секретариат и генеральный секретарь ЦК и утверждаются в должности председатель и заместители председателя центральной комиссии советников, члены ее постоянного комитета, секретарь центральной комиссии по проверке дисциплины и члены ее постоянного комитета.

Военный совет совпадает по своему составу с конституционным органом — Центральным военным советом (см. ниже — п. 5 § 5 настоящей главы).

Центральная комиссия советников — политический консультативный орган ЦК. Главная его задача состоит в том, чтобы вносить предложения и давать консультации по вопросам осуществления принципов и политики КПК, помогать ЦК в изучении и решении сложных вопросов, а также выполнять отдельные поручения ЦК.

Центральная комиссия по проверке дисциплины занимается решением дисциплинарных вопросов и подготовкой предложений по кадровой политике КПК.

В период между пленумами ЦК его функции и полномочия выполняют политбюро ЦК и его постоянный комитет. Текущую работу ведет секретариат. На генерального секретаря ЦК возложена задача проведения заседаний политбюро и его постоянного комитета, а также руководство работой секретариата ЦК.

Фактическое распределение власти в данной структуре напоминает "перевернутую пирамиду": формально признаваемый высшим руководящим органом всекитайский съезд КПК на практике только одобряет решения, рождающиеся в процессе внутренней борьбы партийной элиты.

Для политической системы КНР характерно тесное переплетение функций КПК и государства. Правда, как в свое время у нас, в КНР поставлена задача разграничения партийных и государственных функций, но понимается под этим прежде всего упразднение политических групп министерств и ведомств и перевод парткомов предприятий и учреждений в подчинение территориальных партийных органов. Что же касается практики разработки КПК обязательных для всего общества, политических установок, а также совмещения руководящих постов в верхних эшелонах власти с членством в политбюро и других руководящих органах КПК, то она сохраняется. Именно поэтому разработка, например, пятилетних планов осуществляется прежде всего в ЦК КПК, а уже затем они принимаются ВСНП. Пример такого рода — принятие на 5-м пленуме ЦК КПК в сентябре 1995 г. "Предложений ЦК КПК о разработке 9-го пятилетнего плана и перспективных целей до 2010 г. экономического и социального развития страны", в которых были определены все основные моменты документов, принятых позднее (в марте 1996 г.) на 4-й сессии ВСНП — Девятого пятилетнего плана и Программы экономического и социального развития Китая до 2010 г.

В официальной китайской литературе подчеркивается главным образом идеологический и политический характер руководства КПК. "Сконцентрировав волю китайского народа, партия вырабатывает свою позицию и политические установки, которые затем, согласно законной процедуре, на основе решения ВСНП становятся законами и решениями государства"\*. Таким образом, принимаемые решения подаются как квинтэссенция чаяний народа, которые КПК улавливает и формулирует. Партийное руководство стремится пресечь любые попытки преуменьшить роль КПК. В отчетном докладе ЦК КПК на XIV съезде КПК (октябрь 1992 г.) отмечалось, что "в корне ошибочны и крайне вредны любые взгляды и действия, которые ставят под сомнение ее (КПК. — *Авт.*) руководящую роль, содействуют преуменьшению или отрицанию ее значения как правящей партии"\*\*\*.

---

\* Права человека в Китае. С. 16.

\*\* К итогам XIV съезда КПК. Круглый стол ИДВ // Проблемы Дальнего Востока. 1993. № 1. С. 49.

В научных исследованиях, особенно западных сиологов, выделяется то обстоятельство, что руководящая роль КПК базируется не только и не столько на ее авторитете, сколько на ее безраздельном руководстве Вооруженными силами.

Мы подробно остановились на организации и практике деятельности КПК потому, что она подобно КПСС в бывшем СССР представляет собой как бы сверхгосударство, а не партию в общепринятом понимании этого термина. Именно в органах КПК сосредоточена реальная высшая власть в стране на всех уровнях управления.

"Особенностью и преимуществом политической системы Китая" в официальных китайских документах называют существование 8 небольших *демократических партий*. К ним относятся: Революционный комитет Гоминьдана Китая, Демократическая лига Китая, Китайская ассоциация демократического национального развития, Китайская ассоциация содействия развитию демократии, Крестьянско-рабочая демократическая партия Китая, Чжунго Чжигундан (Партия стремления к справедливости), Общество Цзюсань (Общество "3 сентября"), Лига демократического самоуправления Тайваня. В составе всех этих партий насчитывалось, по данным на 1999 г., более 500 тыс. человек\*.

---

\* См.: Страны мира: Справочник. 1999. М., 1999. С. 200.

Указанные партии организационно самостоятельны: каждая имеет свой собственный устав, выборные органы, собственную социальную базу и печатный орган. "Однако самостоятельность эта чисто формальная, поскольку все они признают руководство КПК, проводят ее политику и выполняют ее установки"\*.

---

\* Степанова Г. А. Демократические партии в политической системе КНР // Проблемы и потенциал устойчивого развития Китая и России в XXI веке. Тезисы докладов VII Международной научной конференции "Китай. Китайская цивилизация и мир. История, современность, перспективы" (Москва, 25—27 сентября 1996 г.). Ч. 2. М., 1996. С. 92.

В отношении этих партий проводится курс на "длительное существование и взаимный контроль, откровенное высказывание друг другу своего мнения и готовность делить славу и позор"\*. Основными формами взаимодействия КПК и демократических партий являются: совещания в ЦК КПК с участием представителей демократических партий (причем обязательно совещания проводятся перед пленумами ЦК КПК и съездами КПК, созывом сессий ВСНП и НПКСК), сотрудничество в рамках НПКСК\*\*, специальный отдел ЦК КПК (отдел единого фронта) и его местные органы курируют деятельность демократических партий. Кроме того, в КНР сохраняется разрешение иметь двойное членство (в КПК и демократической партии). Более 25 тыс. представителей демократических партий являются депутатами Всекитайского собрания народных представителей и местных собраний народных представителей, занимают руководящие посты в государственных органах, но, "как правило, деятели этих партий назначаются на вторые роли в руководстве, на должности заместителей министра, заместителей председателя народного правительства и т. п."\*\*\*.

---

\* Права человека в Китае. С. 17—18.

\*\* Более половины Постоянного комитета Всекитайского комитета НПКСК составляют члены демократических партий, их представители занимают почти треть постов в руководстве ВК НПКСК. См.: Степанова Г. А. Указ, соч. С. 93.

\*\*\* Там же.

В китайской литературе отмечается определенная активизация деятельности демократических партий после длительного перерыва, возобновление созывов съездов. Но это по-прежнему не означает реальной многопартийности, поскольку нельзя говорить о реальном их участии в осуществлении политической власти. Фантом многопартийности придает значительное своеобразие политической системе Китая. В документах XIV съезда КПК подчеркивалось, что необходимо учитывать китайскую специфику, исключая "многопартийность и парламентаризм западного образца"\*.

---

\* К итогам XIV съезда КПК. Круглый стол ИДВ. С. 49.

Сложившаяся "система многопартийного сотрудничества и политических консультаций под руководством КПК" официально расценивается как "особенность и преимущество политической системы Китая"\*. В зарубежной литературе, как и в российской, особое внимание обращается на фактическую однопартийность и отсутствие реального политического плюрализма, т. е. оппозиции. В российской литературе отмечалось, что "в современном Китае широкой социальной базы для оппозиции практически не существует. Несмотря на очевидные противоречия между социально-экономическим плюрализмом и политической монополией КПК, их не следует преувеличивать. Однопартийный политический механизм еще сохраняет способность обеспечивать развитие страны и продолжение преобразований, в том числе осуществлять демократические подвижки в политической области"\*\*\*.

---

\* См.: Степанова Г. А. Указ, соч. С. 91—92.

\*\* Проблемы Дальнего Востока. 1997. № 4. С. 58.

Г о с у д а р с т в о характеризуется в Конституции как "социалистическое государство демократической диктатуры народа, руководимое рабочим классом и основанное на союзе рабочих и крестьян. Социалистический строй есть основной строй Китайской Народной Республики. Запрещается любым организациям или отдельным лицам подрывать социалистический строй" (ст. 1). Лапидарная формула "Вся власть в Китайской Народной Республике принадлежит народу", записанная в части первой ст. 2, конкретизируется во второй и третьей частях данной статьи. Прежде всего осуществление государственной власти народом происходит через ВСНП и местные собрания народных представителей различных ступеней. Что же касается форм непосредственного осуществления народом власти, то они только угадываются в довольно уклончивой формулировке "народ в соответствии с

положениями закона различными путями и в различных формах управляет государственными, хозяйственными, культурными и общественными делами".

В Конституции нашел отражение принцип так называемого демократического централизма в организации и деятельности государственных органов, причем особо оговаривается, что "разграничение полномочий центральных и местных органов проводится по принципу всемерного развития инициативы и активности на местах при едином руководстве центра" (части первая и четвертая ст. 3).

Статья 5 Конституции в редакции 1999 г. содержит новеллу — новую часть первую, которая гласит: "Китайская Народная Республика управляется согласно закону и становится социалистическим правовым государством". Долгое время в социалистическом (в том числе и китайском) государствоведении выражение "социалистическое правовое государство" представлялось немыслимым, поскольку сама концепция правового государства в западном понимании подвергалась острой критике. В этом смысле цитированное положение ст. 5 есть очередной отказ руководства КНР от социалистических догм. Впрочем, пока что это только словесный отказ, ибо по существу правовое государство несовместимо с установленным раз навсегда руководством одной партии. Нам из собственной практики советского периода известно, что прибавление к названию явления прилагательного "социалистический" (социалистическая демократия, социалистическая законность и т. п.) означает на деле отсутствие самого явления.

В этой же ст. 5 Конституции на государство возлагается обеспечение единства и соблюдения социалистической законности. Никакие законы, административно-правовые акты и местные установления не должны противоречить Конституции. Все государственные органы и Вооруженные силы, политические партии и общественные организации, предприятия и учреждения должны соблюдать Конституцию и законы, за нарушение которых "необходимо привлекать к ответственности". Никакие организации или лица не должны пользоваться привилегиями, выходящими за рамки Конституции и законов (части вторая-пятая).

Согласно Конституции государство охраняет и обеспечивает развитие важнейших общественных отношений: экономических, политических, духовных (ст. 5, 7, 12—15 и др.). Охранительная функция государства изложена в ст. 28 Конституции, которая в редакции 1999 г. возлагает на государство охрану общественного порядка, подавление предательской и прочей преступной деятельности, подрывающей безопасность государства, применение кар за нарушение общественной безопасности, дезорганизацию социалистической экономики и другие преступные действия, наказание и перевоспитание преступных элементов.

В ст. 27 установлено, что "все государственные органы осуществляют принцип упрощения аппарата, систему служебной ответственности, систему подготовки и аттестации работников, неуклонно повышают качество и эффективность работы, борются с бюрократизмом". Далее эта статья обязывает все государственные органы и всех государственных служащих опираться на народ, прислушиваться к мнениям и предложениям народных масс, находиться под их контролем, отдавать все силы служению народу. Эти положения представляют собой не столько нормы, сколько пожелания, ибо операционализировать их не всегда возможно. Как определить, все силы отдал служению народу тот или иной чиновник или часть сил сэкономил на другие цели?

Организация и порядок деятельности органов государства рассматриваются ниже — в § 5 и 6. Здесь же нельзя не остановиться на роли *Вооруженных сил* в политической системе КНР. Посвященная им ст. 29 Конституции гласит:

"Вооруженные силы Китайской Народной Республики принадлежат народу. Их задачей является укрепление обороны страны, отражение агрессии, защита Родины, охрана мирного труда народа, участие в деле строительства государства, всеми силами служение народу.

Государство усиливает строительство Вооруженных сил в направлении революционности, модернизации и регулярности, укрепляет оборонную мощь страны".

Армия — важный фактор, обеспечивающий стабильность руководящей роли КПК в обществе и государстве. Именно поэтому в КНР Вооруженные силы имеют в выборных органах власти особое представительство. В политическом процессе армия чаще всего выступает не как единая политическая группировка, а как сообщество фракций, различающихся по старым связям в полевых армиях времен революционных войн и личным неформальным контактам с лидерами КПК, возникшим в последние годы. Действующий Закон КНР о государственной обороне 1997 г., обязывая Вооруженные силы соблюдать Конституцию и законы, устанавливает вместе с тем, что Вооруженные силы находятся под руководством КПК. Они включают Народно-освободительную армию Китая (НОАК) с ее резервом,

Китайскую народную вооруженную полицию и Народное ополчение. Главная задача НОАК — ведение оборонительной войны, но в случае необходимости она может в соответствии с законом оказывать помощь в поддержании общественного порядка. Значение армии предопределяется также ее важной ролью в экономике: она не только выращивает большую часть собственного продовольствия, но и помогает в уборке урожая, участвует в ирригационных проектах, прокладке железных и автодорог и т. п.

Во введении к Конституции КНР и ряде ее статей содержатся неоднократные упоминания об общественных организациях. К ним (так же как и к политическим партиям) предъявляется требование соблюдать Конституцию и законы (часть четвертая ст. 5). По китайским данным, в стране действует около 2 тыс. различных союзов и объединений\*. Крупными общекайтайскими общественными организациями являются Всекайтайская федерация профсоюзов, Коммунистический союз молодежи Китая, Всекайтайская федерация женщин, Всекайтайская федерация промышленников и торговцев, Всекайтайская федерация молодежи, Всекайтайская федерация студентов. Все эти организации обеспечивают изучение их членами марксизма-ленинизма, идей Мао Цзэдуна и теории Дэн Сяопина, воспитание идейных и дисциплинированных членов социалистического общества, их участие в социалистической модернизации страны, а также защищают их законные права и интересы. Все они, разумеется, действуют под руководством КПК.

---

\* См.: Права человека в Китае. С. 67.

Согласно изданным Государственным советом Правилам регистрации общественных объединений 1998 г., которые "разработаны в целях обеспечения права граждан на общественные объединения, защиты законных прав общественных объединений, усиления регулирования регистрации общественных объединений, содействия строительству социалистической материальной культуры и социалистической духовной культуры", образование общественных объединений должно проходить после проверки и получения согласия "компетентных органов в соответствующей области". Регистрируются общественные объединения в зависимости от уровня (всекайтайского, провинциального и т. д.) органами гражданской администрации Государственного совета или местных народных правительств. Общественное объединение должно насчитывать не менее 50 индивидуальных либо индивидуальных и коллективных членов; если членство только коллективное, то коллективных членов должно быть не менее 30. Фонд деятельности общенационального общественного объединения должен располагать не менее 100 тыс. юаней, местного или межрегионального — не менее 30 тыс. Одно из оснований для отказа в регистрации заключается в том, что в пределах региона уже существует сходное или аналогичное по направленности общественное объединение и нет необходимости еще в одном. В случае нарушения Правил регистрация аннулируется, причем возможность судебного оспаривания такого решения не предусмотрена.

Важный элемент политической системы КНР представляет собой народный фронт — Народный политический консультативный совет Китая (НПКСК). Во введении к Конституции отмечается, что "в ходе длительной революции и строительства уже сформировался руководимый Коммунистической партией Китая широкий патриотический единый фронт различных демократических партий и народных организаций", и подчеркивается, что он будет "и впредь укрепляться и расширяться".

НПКСК организует изучение его членами марксизма-ленинизма, идей Мао Цзэдуна и теории Дэн Сяопина, проводит дискуссии и консультации с руководителями всех партий, организаций и представителями патриотических деятелей различных кругов общественности по важным общегосударственным местным вопросам, поддерживает с ними тесные связи, вносит предложения в государственные органы, содействует государственным органам в их деятельности, реорганизации их структуры, содействует развитию культуры, предоставляя возможности для проявления энтузиазма и профессиональных знаний членов НПКСК, обнаруживает и помогает проводить в жизнь политические установки в отношении интеллигенции, национальностей, религии, китайцев, проживающих за границей, а также выполняет другие задачи.

Возглавляет НПКСК всекайтайский комитет, на местах действуют местные комитеты НПКСК, причем местные комитеты должны выполнять решения всекайтайского комитета, нижестоящие местные комитеты выполняют решения вышестоящих комитетов.

Своеобразно складываются в КНР отношения государства и церкви. КНР — поликонфессиональная страна: в ней распространены даосизм, конфуцианство, буддизм, ламаизм, ис-

лам, христианство, причем ни одна из религий не доминирует. В стране действуют 8 религиозных организаций общекитайского значения — Китайская ассоциация буддистов, Китайская исламская ассоциация, Ассоциация китайских католиков-патриотов и др., 164 религиозных организации провинциального значения и более 2 тыс. уездных религиозных организаций.

Конституция КНР провозглашает, как отмечалось, свободу вероисповедания, однако все важнейшие религиозные церемонии проходят в присутствии соответствующих представителей Государственного совета КНР и под их контролем. Назначение важнейших иерархов церквей также производится с разрешения Государственного совета. В результате имеет место на редкость экзотическое переплетение мистических процедур и формализованных действий государственных органов.

Приведем в качестве примера церемонию назначения очередного перевоплощения панчен-эртни\*. По тибетской буддистской традиции после смерти очередного воплощения панчен-эртни начинаются поиски нового его перевоплощения. Решение о поисках принимается Государственным советом КНР. Создается группа поиска из "живых Будд" и известных монахов, которые проводят медитации и стремятся "увидеть" в отражениях в озере у монастыря — резиденции панчен-эртни картины местности, в которой родится перевоплощенный. Обычно находят несколько десятков мальчиков, из которых отбирают трех претендентов на участие в церемонии "жеребьевки из золотой урны". Кандидатуры этих трех также утверждаются Государственным советом. Церемония жеребьевки проходит под председательством представителя Государственного совета при участии других его представителей, руководителей Тибетского автономного района, известных монахов и родителей трех кандидатов. Результаты жеребьевки утверждаются Государственным советом в виде его резолюции на обращение Народного правительства Тибетского автономного района. С избранным таким образом панчен-эртни встречаются высшие должностные лица Китая; например, пресса сообщала о встрече председателя ЦК КПК, Председателя КНР Цзян Цзэминя с панчен-эртни одиннадцатым\*\*. Нельзя не отметить, что такое внимание со стороны государственных должностных лиц обусловлено и напряженными отношениями с далай-ламой, в свое время эмигрировавшим из КНР. Далай-лама не признает данный выбор китайских властей в качестве воплощения своего друга и соратника. Очевидно, что в силу сложившейся ситуации отношение государственных органов к вопросу о правовом положении религиозных организаций именно в Тибете особо наглядно показывает имеющиеся на вооружении КПК средства и методы воздействия.

---

\* Второе лицо после далай-ламы в ламаистском пантеоне. Тибетские буддисты считают, что высшие иерархи не умирают, а перевоплощаются в родившихся в это время младенцев.

\*\* Так, например, утверждение Гяозаня Норбу в качестве панчен-эртни одиннадцатого было произведено в форме резолюции Государственного совета относительно "Обращения Народного правительства Тибетского автономного района за согласием на вступление Панчен-ламы одиннадцатого на Святой престол" (см.: Китай. 1996. № 4. С. 8).

В КНР актуальным является вопрос о реформе политической системы. Вопрос о необходимости демократизации общественного строя, преодоления бюрократизма и беззакония, ликвидации феодальных пережитков, отказа от традиционного пожизненного пребывания на руководящих постах, выдвижения талантливой молодежи был поставлен еще на XIII съезде КПК. Однако известные студенческие выступления и негативный опыт ряда постсоциалистических стран привели китайское руководство к идее постепенного и поэтапного проведения политической реформы, не допуская при этом ослабления руководящей роли КПК и ее монопольного пребывания у власти. КПК рассматривается как гарант стабильности, а поддержание стабильности — как одна из важнейших задач государства и общества. В официальной литературе Китая подчеркивается, что без порядка нельзя осуществить программу реформ: "В случае какой-либо смуты или бедствия право людей на существование неизбежно будет поставлено под угрозу. Поэтому необходимо обеспечивать стабильность в стране, продолжать следовать линии, зарекомендовавшей себя как эффективная\*\*".

---

\* Права человека в Китае. С. 10.

## § 4. Выборы, отзыв и консультации

### 1. Избирательные права

В КНР избирательное право — *всеобщее*. Конституция устанавливает: "Все граждане Китайской Народной Республики, достигшие 18 лет, независимо от национальной и расовой принадлежности,

пола, рода занятий, социального происхождения, вероисповедания, образования, имущественного положения и оседлости, имеют право избирать и избираться; исключение составляют лица, лишенные политических прав по закону" (ст. 34). Эти нормы детализированы Законом КНР о выборах во Всекитайское собрание народных представителей и местные собрания народных представителей различных ступеней 1982 г. в редакции 1995 г. и Постановлением Постоянного комитета ВСНП о порядке проведения выборов депутатов от Народно-освободительной армии Китая во Всекитайское собрание народных представителей и в местные собрания народных представителей различных ступеней 1981 г. в редакции 1996 г. Значительное единообразие в регулировании выборов в представительные органы разных уровней вытекает из социалистического принципа единства власти.

Таким образом, возрастной ценз при выборах в ВСНП и местные собрания народных представителей одинаков для активного и пассивного избирательного права. Лишь для кандидатов на должности Председателя республики и его заместителя он повышен до 45 лет.

В выборах собраний уездного и нижестоящих уровней могут участвовать граждане КНР, проживающие за границей, если в день выборов находятся в Китае. Они голосуют по месту рождения или по месту жительства до выезда за рубеж.

В списки избирателей не включаются душевнобольные, которые не в состоянии осуществлять свои избирательные права. Удостоверение данного факта и решение вопроса о невключении в списки по причине душевной болезни возложено на избирательную комиссию.

Лица, лишенные политических прав, также не вносятся в списки избирателей. Лишение политических прав охватывает лишение свободы слова, печати, собраний, союзов, уличных шествий и демонстраций, права занимать должности в государственном аппарате, права занимать руководящие должности на предприятиях, в учреждениях и организациях, но в первую очередь ст. 50 УК КНР, предусматривающая лишение политических прав, упоминает лишение права избирать и избираться. В соответствии со ст. 52 УК КНР в обязательном порядке лишаются политических прав "контрреволюционные элементы". Речь идет о лицах, совершивших так называемые контрреволюционные преступления. Согласно ст. 90 УК КНР это — "деяние, совершенное с целью свержения политической власти диктатуры пролетариата и подрыва социалистической системы либо нанесения вреда КНР". Политических прав лишаются также осужденные к смертной казни и бессрочному лишению свободы; эта мера наказания может быть применена также "к преступным элементам, серьезно нарушающим общественный порядок".

Невключение в список избирателей может быть обжаловано в избирательную комиссию, которая выносит решение в трехдневный срок с момента подачи жалобы. Если заявитель не удовлетворен решением избирательной комиссии, он может обратиться в суд, решение которого окончательно.

Каждый избиратель имеет один голос. Это не означает, однако, что в КНР установлено равное избирательное право, так как законодательство предусматривает *преимущества для городского населения перед сельским*. Цель этих мер — обеспечение диктатуры пролетариата и руководящей роли рабочего класса. Нормы представительства устанавливаются с таким расчетом, чтобы при выборах в ВСНП и в собрания народных представителей провинций, автономных районов и городов центрального подчинения, автономных округов, уездов и автономных уездов депутат от сельской местности представлял в пять раз больше избирателей, чем депутат от города или поселка; при выборах нижестоящих собраний народных представителей это соотношение колеблется от 4 : 1 до 1 : 1.

Законодательство уделяет особое внимание обеспечению представительства национальных меньшинств, проживающих как компактно, так и рассредоточенно. Особенно малочисленные национальности направляют по меньшей мере по одному депутату. В местных собраниях народных представителей каждое компактно проживающее национальное меньшинство должно иметь представительство, а если его доля в населении превышает 30%, то для него действует общая норма представительства. Если же его доля менее 15%, то его представительство может быть увеличено, но не более чем наполовину, хотя в некоторых случаях даже более. Представительство рассредоточенно проживающих национальных меньшинств также может быть увеличено по сравнению с его долей в населении.

Закон о выборах предусматривает, что в составе депутатов ВСНП и местных собраний народных представителей женщины должны иметь надлежащее количество мест и коэффициент их представительства должен постепенно повышаться. Правда, каков этот коэффициент, закон не говорит, оставляя решение вопроса на усмотрение политических сил. Надлежащее количество мест должно



выделяться и репатриантам как в ВСНП, так и в местных собраниях регионов, где проживает сравнительно много репатриантов.

Таким образом, неравный характер избирательного права выражается в сочетании уменьшенного представительства для сельского населения по сравнению с городским и увеличенного — для национальных меньшинств (которые также могут относиться к сельскому населению), что придает избирательному праву КНР значительное своеобразие.

Для КНР характерно *сочетание прямых и многостепенных выборов*. Прямые выборы применяются для формирования собраний народных представителей городов без районного деления, городских районов, уездов, автономных уездов, волостей, национальных волостей и поселков. Представительные органы провинциального уровня и ВСНП формируются путем многостепенных выборов, причем депутаты нижестоящих собраний народных представителей избирают депутатов вышестоящих собраний народных представителей.

Особенностью избирательной системы КНР являются выборы от армии. Члены семей военнослужащих, как правило, участвуют в местных выборах, но живущие в отдаленных гарнизонах с разрешения избирательной комиссии или комитета военнослужащих могут принимать участие в выборах от армии. Участвуют в этих выборах также рабочие и служащие, работающие или размещенные в войсках. Депутаты от армии в местные собрания народных представителей (уездного и провинциального уровня) избираются, как правило, на основе двухстепенных выборов, а выборы в ВСНП — трехстепенные.

## 2. Организация выборов и избирательный процесс

Организация проведения прямых выборов депутатов возложена на *избирательные комиссии*, руководство проведением выборов и избирательными комиссиями — на постоянные комитеты собраний народных представителей уездного уровня.

*Избирательные округа* — одно- и многомандатные. Они могут быть образованы по месту жительства, а также в производственных единицах, учреждениях, по месту работы. В каждом избирательном округе избираются от одного до трех депутатов. Избирательные округа образуются в соответствии с нормой представительства, установленной для данной территории.

Право *выдвижения кандидатов* в депутаты предоставлено партиям и народным организациям (раздельно или совместно) и группам избирателей, насчитывающим более 10 человек. Число кандидатов в депутаты должно превышать число подлежащих избранию депутатов. При прямых выборах число кандидатов должно составлять от 1,3 до 2,0 от состава соответствующих органов, а при многостепенных число кандидатов должно быть больше числа депутатских мест на 1/5—1/2. В процессе выдвижения проводятся предварительное многократное обсуждение и согласование кандидатур в группах избирателей, прежде чем за пять дней до выборов публикуется с учетом мнения относительного большинства избирателей окончательный список кандидатов.

В КНР могут проводиться своего рода "предварительные выборы". Если списки кандидатов при многостепенных выборах оказываются "чрезмерно большими", то проводится голосование, по результатам которых определяется список кандидатов в депутаты в рамках установленной выше предельной их численности.

*Голосование тайное*, причем избиратель может голосовать за или против кандидата, а также еще за любого другого избирателя, равно как может воздержаться от голосования. На случай своего отсутствия в день выборов он может письменно уполномочить другого избирателя проголосовать за него, но избиратель может иметь такое поручение не более чем от трех лиц.

Выборы депутатов в местные собрания народных представителей в районах компактного проживания национальных меньшинств могут проводиться раздельно или совместно с другими национальностями "в зависимости от характера межнациональных отношений и с учетом места проживания различных национальностей в данном районе".

Выборы считаются *действительными*, если число поданных бюллетеней не превышает общего числа голосовавших. Если оно меньше, выборы действительны. Бюллетени, в которых указано больше установленного числа избираемых лиц, недействительны. Кроме того, для признания прямых выборов действительными необходимо, чтобы в них приняло участие более половины всех избирателей.

*Избранным* считается кандидат, получивший более половины голосов избирателей, принимавших участие в голосовании. При многостепенных выборах избранным считается депутат, получивший более половины голосов от общего числа всех депутатов нижестоящих собраний народных представителей.

Если требуемое большинство голосов получили больше кандидатов, чем необходимо избрать, избранными считаются получившие наибольшее число голосов. При равном числе полученных голосов проводятся повторные выборы из соответствующих кандидатов. Если избрано меньше депутатов, чем предусмотрено для формируемого органа, то проводятся дополнительные выборы среди неизбранных кандидатов с учетом указанного выше превышения их числа над числом мест. Если доизбирается один депутат, кандидатов должно быть двое. При прямых дополнительных выборах избранным считается кандидат, за которого подано большинство голосов, но не менее  $\frac{1}{3}$  от числа голосовавших.

При выборах *депутатов от НОАК* состав ее избирательной комиссии утверждается ПК ВСНП, а состав остальных избирательных комиссий утверждается вышестоящими избирательными комиссиями. Постоянные комитеты собраний народных представителей определяют и число депутатов от НОАК в соответствующих собраниях. Депутаты собраний уездного уровня избираются военнослужащими по избирательным округам путем прямых выборов. Депутаты собраний городов с районным делением, автономных округов и собраний провинциального уровня избираются на собраниях военнослужащих, созываемых в полках и выше, а депутаты ВСНП — на собраниях представителей военнослужащих генерального штаба, главных управлений, больших военных округов и канцелярии Центрального военного совета. Делегаты дивизионного звена и выше избираются нижестоящими собраниями представителей или собраниями военнослужащих, делегаты бригадного, полкового звена избираются на собраниях в ротах и других низовых подразделениях. Кандидаты выдвигаются организациями КПК или группами избирателей или делегатов, насчитывающими не менее 10 человек. Кандидаты могут выдвигаться не только из числа делегатов соответствующего собрания. Остальные положения о выборах в НОАК не отличаются от общих.

Есть особенности и у порядка избрания депутатов ВСНП от особых административных районов. Так, в 1997 г. ВСНП приняло Правила выборов в ВСНП IX созыва от Сянганского особого административного района (Гонконг), где предусмотрено, что 36 депутатов ВСНП от СОАР избираются специально учрежденным собранием по выборам депутатов ВСНП IX созыва.

В КНР демократичность проводимых в стране выборов оценивается высоко. Вместе с тем статистические данные об итогах выборов показывают, что избираются все кандидаты, предложенные КПК, и только 6,3% из числа выдвинутых избирателями\*, что может, конечно, свидетельствовать о большей популярности кандидатов именно КПК, но в контексте тоталитарной политической системы — и об ином рода предопределенности результата выборов.

---

\* См.: *Егоров К. А.* Представительная система Китая: история и современность. М., 1998. С. 147.

### 3. Отзыв

В КНР предусмотрен институт отзыва депутата. Согласно ст. 77 Конституции "депутаты Всекитайского собрания народных представителей подконтрольны органам, которые их избрали. Органы, избравшие депутатов, имеют право в порядке, установленном законом, отозвать избранных ими депутатов". Соответственно часть вторая ст. 102 Конституции гласит: "Органы, избравшие депутатов в местные собрания народных представителей, и избиратели имеют право в порядке, установленном законом, отзывать избранных ими депутатов". Порядок отзыва урегулирован теми же нормативными актами, которыми регулируются выборы.

Письменные предложения об отзыве депутатов уездных и волостных собраний народных представителей с указанием причин могут направляться в постоянный комитет уездного собрания за подписями не менее 30 избирателей данного избирательного округа. Депутат имеет право устно на собрании или письменно изложить свое мнение о выдвинутых причинах отзыва. Оба документа рассылаются избирателям, после чего постоянный комитет направляет ответственных работников для руководства голосованием. Для отзыва необходимы голоса более половины избирателей данного избирательного округа.

На сессиях уездных и вышестоящих собраний народных представителей президиум собрания или более  $\frac{1}{10}$  депутатов могут предложить отозвать депутата вышестоящего собрания, избранного данным собранием. В период между сессиями с такой инициативой могут выступить советы председателей постоянных комитетов или не менее  $\frac{1}{5}$  членов постоянного комитета избравшего собрания. Депутат, об отзыве которого идет речь, имеет право на ответ на заседании президиума и на пленарном заседании собрания, а также на письменный ответ. Голосование проводится на пленарном заседании. Для отзыва требуются голоса более половины депутатов собрания, а в период между сессиями" — более половины

всего состава постоянного комитета. Об отзыве следует довести до сведения постоянного комитета вышестоящего собрания. Голосование во всех случаях тайное.

Несколько иначе урегулирован отзыв депутатов от НОАК. Письменное требование об отзыве депутата, избранного прямым голосованием, может быть заявлено группой в составе 10 и более избирателей первоначального избирательного округа. С инициативой отзыва депутата вышестоящего собрания народных представителей могут выступать избирательные комиссии полка и выше. Голосование проводится после обсуждения вопроса на избравшем депутата собрании представителей. Решение об отзыве направляется в постоянный комитет собрания народных представителей равной ступени и в войсковую избирательную комиссию вышестоящей ступени для сведения.

#### **4. Консультации**

Референдумы в общепринятом смысле (в том числе консультативные) в КНР не проводятся. Это не означает, что руководство КНР совсем не интересуется мнением или настроениями населения и оно не учитывает его при принятии решений. Однако способы как сбора информации, так и ее учета — довольно специфические. Поступающая от населения информация по различным аспектам жизни страны постоянно аккумулируется и анализируется как партийными, так и административными органами.

Кроме того, в КНР практикуется проведение "политических консультаций". В уставе НПКСК этот широко используемый в политической лексике термин объясняется следующим образом: "Политические консультации — это консультации, которые проводятся перед принятием и в процессе принятия решений по важным вопросам курса и политики в масштабе государства и на местах в области политики, экономики, культуры и общественной жизни"\*.

---

Консультации происходят как в рамках НПКСК, так и непосредственно между партиями.

\* Цит. по: Политическая система Китайской Народной Республики (структура основных институтов власти). Экспресс-информация № 1. М., 1996. С. 34.

Следует, однако, отметить, что "политические консультации" — это не просто выяснение мнения населения, а нечто иное, предполагающее скорее формирование данного мнения в нужном для КПК направлении. В процессе консультаций используется созданная в прошлом традиционная китайская практика "чжэнмин" ("уяснение"), которая состоит в уяснении сути и содержания основных понятий применительно к конкретным историческим условиям. "Чжэнмин" является составной частью современной политической практики китайского руководства. "Практически "чжэнмин" реализуется через идеологические дискуссии и подготовку общественного сознания к предстоящим изменениям и корректировкам в политическом курсе, принятию законов, партийных и правительственных документов, организации "движений за исправление стиля", кадровым перестановкам"\*.

Практика "чжэнмин" "предоставляет возможность в любой момент внести соответствующие коррективы в проводимый внутренний и внешний политический курс"\*\*\* "и обеспечивает необходимую в условиях Китая и столь нехарактерную для социалистических стран гибкость политических установок даже в отношении "святая святых" коммунистических воззрений. Западные политологи оценивают эту практику как простое подчинение политики логике текущей ситуации. Однако более глубокий анализ изменений в политическом курсе КНР показывает, что постепенное реформирование основ социалистической концепции позволяет сохранить ее как таковую. А последняя рассматривается в КНР как важнейшая гарантия стабильности страны с более чем миллиардным населением и далеко не простыми проблемами.

---

\* *Кокарев К.* Указ. соч. С. 61.

\*\* Там же. С. 62.

### **§ 5. Государственные органы**

#### **1. Всекитайское собрание народных представителей**

По Конституции КНР высшим органом государственной власти является Всекитайское собрание народных представителей (ст. 57). Принцип единства власти реализуется в КНР через создание единой системы собраний народных представителей, построенной наподобие советской системы, и образующей своего рода хребет всей системы государственных органов. ВСНП представляет собой вершину этой системы.

Компетенция ВСНП в целом традиционна для социалистического представительного органа: законодательство, включая изменение Конституции, избрание и утверждение высших должностных лиц государства (некоторых — по представлению других высших должностных лиц) и других высших органов, освобождение от должности высших должностных лиц, утверждение планов экономического и социального развития, бюджета страны и отчетов об их выполнении, решение вопросов административно-территориального устройства, вопросов войны и мира. Перечень полномочий ВСНП — открытый: в соответствии с п. 15 ст. 62 Конституции ВСНП "осуществляет другие полномочия, которые надлежит осуществлять верховному органу государственной власти". Особенности компетенции этого органа связаны с разграничением полномочий с другим органом власти — Постоянным комитетом ВСНП.

Формирование ВСНП происходит, как показано в предыдущем параграфе, путем многостепенных выборов. Согласно ст. 59 Конституции ВСНП образуется из представителей, избранных от провинций, автономных областей, городов центрального подчинения и Вооруженных сил, причем все малочисленные национальности должны иметь соответствующее число представителей. Выборы проводятся под руководством ПК ВСНП.

Срок полномочий ВСНП — пять лет (ст. 60). За два месяца до истечения этого срока следует провести выборы нового состава ВСНП, но при чрезвычайных обстоятельствах допускается их отсрочка и продление полномочий ВСНП. Для этого требуется решение не менее 2/3 всех членов ПК ВСНП. После прекращения чрезвычайных обстоятельств выборы следует провести в течение года.

Организация. Число депутатов ВСНП не должно превышать 3 тыс. человек. Это самый многочисленный представительный орган в мире, однако если рассмотреть вопрос с точки зрения соотношения численности населения и численности представительного органа, то очевидно, что для достижения, например, европейских "стандартов" представительности (если бы таковые существовали) численность этого органа следовало довести примерно до 10 тыс. человек, что представляется неразумным. В принципе существует определенная зависимость между работоспособностью и численностью органа, однако в условиях жесткой партийной дисциплины, когда решения его predeterminedены заранее, это значения не имеет.

ВСНП — однопалатный орган. В его структуру входят президиум сессии, комиссии, делегации от избирательных единиц. ПК ВСНП представляет собой особый высший государственный орган, который не является внутренним органом ВСНП, и поэтому мы его рассматриваем отдельно (см. п. 2 настоящего параграфа).

*Президиум сессии*, избираемый для каждой сессии заново, руководит заседаниями ВСНП. Согласно Регламенту Всекитайского собрания народных представителей Китайской Народной Республики 1989 г. на первом заседании президиума "выделяются" несколько постоянных председателей президиума и несколько членов для поочередного председательствования на каждом пленарном заседании ВСНП. На сессии создается также секретариат, который выполняет поручения президиума и ведет повседневные дела сессии.

Что касается *комиссий*, то согласно ст. 70 Конституции ВСНП создает комиссию по делам национальностей, комиссию законодательных предположений, финансово-экономическую комиссию, комиссию по делам образования, науки, культуры и здравоохранения, комиссию по иностранным делам, комиссию по делам китайских граждан, проживающих за границей, и другие необходимые специальные комиссии. Например, на 1-й сессии ВСНП IX созыва было создано 9 комиссий, в частности, кроме указанных, сельскохозяйственная комиссия, комиссия по защите окружающей среды и природных ресурсов, комиссия внутренних дел и юстиции\*. В отличие от президиума сессии они действуют в течение всего созыва, а в период между сессиями ВСНП подчиняются ПК ВСНП. Комиссии рассматривают законопроекты, проверяют административно-правовые акты и акты местных органов власти с точки зрения соответствия Конституции и законам и представляют по ним доклады, рассматривают запросы, переданные президиумом ВСНП или ПК ВСНП, и ответы на них и в необходимых случаях представляют по ним доклады, проводят расследование, изучение и вносят предложения по вопросам, относящимся к компетенции ВСНП либо ПК ВСНП.

---

\* См.: China Daily. 1998. Febr. 3.

Согласно ст. 71 Конституции ВСНП и ПК ВСНП могут создавать комиссии по расследованию определенных дел и на основании их докладов принимать соответствующие решения. Имеющие к расследуемому делу отношение государственные органы, общественные организации и граждане

обязаны предоставлять этим комиссиям необходимые материалы. При этом Регламент ВСНП наделяет граждан правом требовать от комиссии сохранения в тайне источника информации.

*Делегации от избирательных единиц* — особенность структуры ВСНП, вытекающая из порядка формирования данного органа. Поскольку каждая избирательная единица представлена в ВСНП многими или несколькими депутатами, то они объединены в делегации, имеющие общий региональный или иной интерес. Каждая делегация выбирает руководителя делегации и его заместителя. Она может быть разделена на несколько депутатских групп во главе с ответственными за их созыв. Делегации наделены правом законодательной инициативы и некоторыми процедурными правами. Перед каждой сессией ВСНП делегации предварительно обсуждают выносимые ПК ВСНП на сессию вопросы, во время сессии рассматривают законопроекты, а также могут поручить руководителю или представителю делегации выступить с изложением позиции делегации по рассматриваемому законопроекту на заседании президиума сессии или на пленарном заседании ВСНП.

*Депутаты* ВСНП не являются профессиональными парламентариями, а сочетают производственную деятельность с работой в представительном органе и должны обеспечивать постоянную "связь с массами". Поэтому Закон об организации Всекитайского собрания народных представителей Китайской Народной Республики 1982 г. устанавливает, что депутаты ВСНП должны поддерживать тесную связь с избравшими их органами и народными массами, могут присутствовать на сессиях избравших их собраний народных представителей, должны выслушивать мнения и требования народных масс и сообщать о них, отдавать все силы служению народу. Действительность полномочий депутатов проверяется мандатной комиссией ПК ВСНП и удостоверяется по ее докладу ПК ВСНП.

Согласно ст. 72 и 73 Конституции депутаты в установленном законом порядке могут вносить предложения по вопросам компетенции ВСНП и ПК ВСНП, а во время сессий обращаться с запросами в Государственный совет или его министерства и комитеты; на запросы следует давать ответ. Регламент ВСНП устанавливает, что упомянутые предложения вносятся до сессии от имени депутатской делегации или не менее 30 депутатов. Вопрос о включении их в повестку дня решается президиумом, который может передать это право специальным комиссиям. Депутаты ВСНП наделены правом участия в работе сессий ВСНП, его комиссий, делегаций от избирательных единиц. "Предложения, критические замечания и суждения депутатов" аппарат канцелярии ПК ВСНП передает в соответствующие органы или организации для рассмотрения и ответа.

Регламент ВСНП устанавливает, что предложения, критические высказывания и замечания депутатов, заявленные перед ВСНП, рабочий аппарат ПК ВСНП передает в соответствующие органы или организации, которые обязаны дать ответ в течение трех месяцев после закрытия сессии, но не позднее чем через 6 месяцев. Если депутат не удовлетворен ответом, он может представить замечания, которые передаются рабочим аппаратом ПК ВСНП в соответствующие или вышестоящие органы или организации, которые обязаны дать ответ.

Часть первая ст. 76 Конституции обязывает депутатов неукоснительно соблюдать Конституцию и законы, хранить государственную тайну и в своей производственной, служебной и общественной деятельности содействовать исполнению Конституции и законов.

Депутаты не подлежат юридической ответственности за выступления и голосования на заседаниях ВСНП и Постоянного комитета ВСНП, они не могут быть арестованы или привлечены к уголовной ответственности без разрешения президиума сессии ВСНП, а в период между сессиями ВСНП — без разрешения ПК ВСНП. Если органы общественной безопасности задерживают депутата ВСНП на месте совершения преступления, то они должны немедленно сообщить об этом в президиум сессии ВСНП либо в ПК ВСНП.

О подконтрольности депутатов избравшим органам и возможности их отзыва выше уже сказано.

*Общая процедура.* ВСНП работает в сессионном порядке, очередные *сессии* проводятся один раз в год. Сессии довольно продолжительны для социалистической страны и длятся нередко более полумесяца. Первую сессию ВСНП каждого созыва созывает ПК ВСНП предыдущего созыва в двухмесячный срок после окончания выборов. За месяц до любой сессии (кроме внеочередных) ПК ВСНП должен информировать ВСНП о дне открытия сессии и об основных вопросах, представляемых на рассмотрение ВСНП. Внеочередные сессии могут быть созваны по усмотрению ПК ВСНП или по предложению не менее 1/5 депутатов ВСНП.

Каждой сессии ВСНП предшествует *подготовительное заседание*, на котором избираются президиум и начальник секретариата данной сессии, принимается повестка дня сессии, решаются

другие вопросы, связанные с подготовкой к сессии. Этим подготовительным заседанием руководит ПК ВСНП (подготовительным заседанием первой сессии — ПК ВСНП предыдущего созыва).

Сессии ВСНП проводятся открыто. В сессиях принимают участие, помимо депутатов, лица, входящие в состав Государственного совета, Центрального военного совета, председатель Верховного народного суда и генеральный прокурор Верховной народной прокуратуры. С разрешения президиума сессии на заседаниях могут присутствовать ответственные работники других заинтересованных коллективов и ведомств. Для депутатов — представителей национальных меньшинств организуются необходимые переводы.

При необходимости могут проводиться и закрытые заседания по решению президиума и руководителей всех делегаций после представления мнения всех делегаций.

Депутат может выступать на пленарном заседании ВСНП два раза, на что дается соответственно не более 10 и 5 минут. Члены президиума и представители делегаций могут выступать два раза по одному и тому же вопросу в течение 15 и 10 минут, причем председательствующий может увеличить это время.

**З а к о н о д а т е л ь н ы й п р о ц е с с .** Правом *законодательной инициативы* наделены: президиум сессии ВСНП, ПК ВСНП, специальные комиссии ВСНП, Государственный совет, Центральный военный совет, Верховный народный суд, Верховная народная прокуратура, делегации и не менее 30 депутатов. Порядок рассмотрения этих законопроектов различается в зависимости от субъекта права законодательной инициативы. Законопроекты, внесенные всеми субъектами, кроме делегаций и групп депутатов, по решению президиума направляются на рассмотрение делегаций, а также могут быть направлены в соответствующие специальные комиссии, затем президиум принимает решение о вынесении их на голосование в ВСНП. В отношении законопроектов, внесенных делегациями и группами депутатов, предусмотрено два варианта: решение о возможности включения законопроекта в повестку дня сессии принимается президиумом либо сразу, либо после предварительного рассмотрения в соответствующей специальной комиссии. Таким образом, создано "двойное сито" для отклонения в случае необходимости законопроектов еще до их обсуждения ВСНП.

Стадия *обсуждения законопроекта* урегулирована Регламентом ВСНП следующим образом. Если законопроект включен в повестку дня, на заседании проводится слушание пояснений, после чего законопроект рассматривается во всех делегациях, комиссии законодательных предположений и специальных комиссиях. Затем комиссия законодательных предположений обобщает замечания и составляет доклад для президиума, который распространяет его среди депутатов и спустя определенное время проводит голосование, порядок которого Регламентом не урегулирован.

Предусмотрена также возможность отзыва законопроектов их инициаторами до постановки их на голосование в ВСНП. В этом случае рассмотрение этих законопроектов приостанавливается, а с согласия президиума — прекращается.

Особенности бюджетного *процесса* в КНР определяются спецификой подхода к данному документу. Государственный бюджет КНР состоит из центрального бюджета и бюджетов провинций, автономных районов, городов центрального подчинения, городов, являющихся самостоятельными единицами государственного планирования, а также уездов. Критерием для установления объема бюджетных расходов для каждого уровня служит объем полномочий органов управления соответствующего уровня. На центральный бюджет ложатся главным образом расходы по обеспечению безопасности государства, функционированию дипломатической службы и других ведомств центрального правительства, расходы учреждений, находящихся под непосредственным управлением центрального правительства, а также расходы на проведение реформ (регулирование структуры народного хозяйства, координация развития регионов, осуществление макроэкономического контроля). Местные бюджеты обеспечивают расходы региональных административных органов и развитие экономики. Порядок принятия и исполнения бюджета регулируется специальным актом — Законом о бюджете, принятым на второй сессии ВСНП VIII созыва в марте 1994 г. Это первый законодательный акт такого рода в КНР. В соответствии с законом Государственный совет представляет ВСНП проект центрального и местных бюджетов в сводном виде. ВСНП рассматривает проект и утверждает центральный бюджет. Местные бюджеты рассматриваются и утверждаются местными собраниями народных представителей соответствующих уровней. Ежегодно на сессии ВСНП (обычно в марте) рассматривается вопрос об исполнении государственного бюджета в целом за прошедший год и особо об исполнении центрального бюджета за прошедший год, а также о сводном проекте центрального и местных бюджетов на текущий год и отдельно постатейный проект центрального бюджета на текущий год. Специалисты отмечают, что "особый упор на государственный бюджет, столь пристальное внимание, уделяемое этому звену

государственного бюджета, объясняется весьма быстрым ростом в последние годы дефицита в этом звене, что серьезно ослабляет финансовый потенциал центра, укрепление которого крайне необходимо для эффективного проведения курса на усиление макроэкономического регулирования, официально осуществляемого в настоящее время\*\*.

\* Шевель И. Государственный бюджет КНР на современном этапе // Проблемы Дальнего Востока. 1997. № 4. С. 91.

Регламент ВСНП регулирует бюджетный процесс вместе с плановым. За месяц до сессии ВСНП компетентные ведомства должны представить доклады финансово-экономической комиссии и другим специальным комиссиям с изложением основного содержания Плана народнохозяйственного и социального развития, а также отчеты об исполнении плана и бюджета. Государственный совет представляет на сессии ВСНП доклады о плане и бюджете, отчеты об исполнении плана и бюджета за прошлый год. Финансово-экономическая комиссия с учетом замечаний делегаций и специальных комиссий выносит на голосование ВСНП проекты постановлений о плане и бюджете. Если же после утверждения плана и бюджета потребуются внести в них изменения, то по проекту Государственного совета это делает ПК ВСНП.

Выборы и назначения ВСНП осуществляет тайным голосованием. Кроме случаев, когда кандидатуры выдвигаются должностными лицами, указанными в Конституции, в прочих случаях соответствующее предложение вносится президиумом сессии. Президиум сессии, более трех делегаций или более 1/10 общего числа депутатов могут предложить освободить от должности любое из избранных или назначенных ВСНП должностных лиц, после чего вопрос рассматривается в делегациях и голосуется на заседании. Должностное лицо вправе устно или письменно опровергать обвинения.

## 2. Постоянный комитет ВСНП

Постоянный комитет ВСНП — орган президиального типа, довольно типичное порождение социалистической концепции организации власти. Идея сочетания производственных обязанностей с депутатской деятельностью в КНР, так же как и в других социалистических странах, привела к очень кратковременному функционированию ВСНП как коллегиального органа (две-три недели в году, около четырех месяцев за пять лет), что обусловило появление более узкой коллегии, осуществляющей целый ряд полномочий ВСНП. Формально это происходит "в период между сессиями", но с учетом продолжительности сессий следовало бы указать, что в основном. Это явление — один из социалистических "перевертышей".

ПК ВСНП избирается ВСНП, перед ним ответствен и ему подотчетен. В состав ПК ВСНП входят: Председатель, заместители Председателя, начальник секретариата и члены. В нем должно состоять "соответствующее число" представителей малочисленных национальностей. Нахождение в составе ПК ВСНП несовместимо со службой в государственных административных органах, органах суда и органах прокуратуры. В то же время Конституция не требует, чтобы в состав ПК ВСНП входили только депутаты ВСНП; более того, из ряда ее формулировок можно с уверенностью сделать обратный вывод.

Председатель и заместители Председателя ПК ВСНП могут занимать эти должности не более двух сроков подряд. Они вместе с начальником секретариата образуют Совет *Председателя*, который занимается "важной текущей работой" ПК ВСНП.

*Полномочия* ПК ВСНП весьма обширны, и перечень их также открытый, так как ВСНП может возложить на него "и другие функции". Можно выделить собственные полномочия Постоянного комитета ВСНП и выполняемые им полномочия ВСНП.

К собственным полномочиям Постоянного комитета ВСНП относятся: давать толкование Конституции, принимать и изменять законы (кроме отнесенных к ведению ВСНП), давать толкование законов, контролировать работу Государственного совета, Центрального военного совета, Верховного народного суда и Верховной народной прокуратуры, отменять акты органов государственной власти провинциального уровня, противоречащие Конституции, законам и административным актам, принимать решения о всеобщей или частичной мобилизации в стране, о ратификации и денонсации международных договоров, равно как некоторые другие полномочия, в том числе традиционные полномочия главы государства (назначение и отзыв полномочных представителей в иностранных государствах, награждение орденами и присвоение почетных званий, помилование).

"В период между сессиями ВСНП", действуя вместо него, ПК ВСНП вносит частичные изменения и дополнения в законы, принятые ВСНП, утверждает предложенные Государственным советом поправки к планам народнохозяйственного и социального развития, государственному бюджету в ходе их

выполнения; назначает и смещает министров, председателей комитетов, главного ревизора и начальника секретариата по представлению Премьера Государственного совета, по представлению Председателя Центрального военного совета назначает и смещает его членов, принимает решение об объявлении войны в случае, если страна подвергнется вооруженному нападению, или в случае необходимости выполнения международных договорных обязательств по совместной обороне от агрессии.

ПК ВСНП избирается на пять лет, так же как и ВСНП, но полномочия его состава прекращаются лишь с избранием его нового состава новоизбранным ВСНП.

*Порядок деятельности* регулируется Регламентом Постоянного комитета Всекитайского собрания народных представителей 1987 г. и Регламентом деятельности лиц, составляющих Постоянный комитет Всекитайского собрания народных представителей 1993 г.

Очередные заседания Постоянного комитета проводятся один раз в два месяца, а при особых обстоятельствах проводятся внеочередные заседания. Созываются заседания Председателем ПК ВСНП, который ими сам руководит или поручает это своему заместителю. За семь дней до заседания лиц, входящих в состав ПК, уведомляют о дне открытия заседания и главных вопросах, предлагаемых для обсуждения на заседании. Кворум составляет более половины состава этого органа.

На заседании присутствуют ответственные лица Государственного совета, Верховного народного суда и Верховной народной прокуратуры, а также председатели, заместители председателей, члены, советники специальных комиссий ВСНП, ответственные работники министерств, председатели постоянных комитетов собраний народных представителей провинций, автономных районов, городов центрального подчинения (либо по одному из их заместителей). В необходимых случаях могут быть приглашены некоторые депутаты ВСНП.

Регламент деятельности членов ПК ВСНП устанавливает, что лица, входящие в состав Постоянного комитета, должны, в частности, отстаивать коренные интересы и общую волю народа всей страны, решительно придерживаться системы собраний народных представителей, должны прилагать усилия для изучения теории строительства социализма с китайской спецификой, досконально знать Конституцию и законы, овладевать знаниями, необходимыми для осуществления своих полномочий, блюсти честность и неподкупность. Интересно, что все права членов ПК ВСНП в этом акте изложены как обязанности: обязанность участвовать в заседаниях, выступать, голосовать и т. д. В случае серьезного нарушения Регламента они должны выступить на заседании с самокритикой в присутствии Председателя ПК ВСНП, который, очевидно, нарушить Регламент не может по определению.

### 3. Председатель КНР

Председатель КНР не имеет конституционной дефиниции, однако может рассматриваться как единоличный глава государства, хотя, как мы видели, некоторые традиционные полномочия главы государства входят в компетенцию ПК ВСНП\*.

---

\* В докладе о проекте Конституции КНР 1954 г. один из тогдашних лидеров КПК Лю Шаоци (впоследствии он даже стал Председателем КНР, но затем был репрессирован) говорил: "Функции главы государства в нашей стране выполняются совместно Постоянным комитетом Всекитайского Собрания народных представителей и Председателем Китайской Народной Республики, избираемыми Всекитайским Собранием народных представителей. Таким образом, глава государства в нашей стране коллегиальный" (*Лю Шао-ци. О проекте Конституции Китайской Народной Республики. — Конституция Китайской Народной Республики. Пекин, 1954. С. 46*). Юридическая конструкция института Председателя КНР по Конституции 1982 г. почти не отличается от конструкции, предусмотренной в Конституции 1954 г.

Председателем КНР может быть избран гражданин КНР, обладающий избирательным правом и достигший 45 лет. Председатель КНР не может занимать эту должность более чем два срока подряд. Председатель КНР избирается ВСНП. Срок его полномочий соответствует сроку полномочий ВСНП, но он осуществляет свои полномочия до вступления в должность Председателя, избранного ВСНП нового созыва. Все это относится и к заместителю Председателя.

Конституция КНР не содержит каких-либо предписаний относительно процедуры их избрания. Закон об организации ВСНП и Регламент ВСНП устанавливают, что кандидатуры Председателя и заместителя Председателя КНР выдвигаются президиумом сессии, а после обсуждения делегациями президиум на основании мнения большинства депутатов составляет официальный список кандидатов. Голосование по кандидатурам, согласно закону, по решению президиума проводится тайно, или поднятием руки, или другими способами, тогда как согласно Регламенту — только тайно. Решение принимается простым большинством голосов всех депутатов ВСНП.



Предложения об освобождении от должности Председателя и заместителя Председателя КНР могут вносить не менее трех делегаций или не менее  $\frac{1}{5}$  от общего числа депутатов ВСНП. Решение принимается простым большинством голосов всех депутатов ВСНП.

В случае досрочной вакансии должности Председателя ее занимает заместитель Председателя. Если же вакантной оказывается его должность или обе должности, проводятся дополнительные выборы, а до того обязанности Председателя временно исполняет Председатель ПК ВСНП.

Свои полномочия по опубликованию законов\*, назначению ряда высших должностных лиц (Премьера, его заместителей, членов Государственного совета и др.), награждению государственными орденами и присвоению государственных почетных званий, направлению и отзыву представителей в иностранных государствах, ратификации и денонсации договоров с иностранными государствами, опубликованию указов о помиловании, о мобилизации, о введении чрезвычайного положения и объявлению состояния войны Председатель КНР осуществляет на основании решений ВСНП или ПК ВСНП. Кроме того, он представляет КНР и принимает дипломатических представителей иностранных государств.

---

\* На практике он публикует и другие акты ПК ВСНП. Например, указом Председателя КНР № 79 от 29 октября 1996 г. был опубликован полный текст Правил выборов депутатов Народно-освободительной армии Китая во Всекитайское собрание народных представителей и местные собрания народных представителей различных ступеней от уездной ступени и выше.

Председателю КНР в его работе помогает его *заместитель*, которому Председатель может поручить осуществление части своих полномочий.

Реальная роль Председателя КНР определяется не предоставленными Конституцией полномочиями, а авторитетом и влиянием занимающего эту должность лица. В последние годы практикуется совмещение должностей генерального секретаря ЦК КПК, Председателя КНР и Председателя Центрального военного совета\*. Поэтому сегодня в отличие от более или менее длительных других периодов времени можно утверждать, что Председатель КНР — действительно первое лицо в государстве.

---

\* В настоящее время эти должности занимает Цзян Цзэминь.

Конституциями КНР никогда не предусматривалось звание Почетного Председателя КНР, но тем не менее в практике КНР такой случай был: решением ПК ВСНП от 16 мая 1981 г. это звание было присвоено старейшей государственной и общественной деятельнице Китая, вдове Сунь Ятсена Сун Цинлин\*.

---

\* Это произошло незадолго до ее кончины 29 мая того же года (см.: Политическая система Китайской Народной Республики (структура основных институтов власти). С. 54).

#### 4. Государственный совет

Государственный совет КНР характеризуется в ст. 85 Конституции как центральное народное правительство, исполнительный орган верховного органа государственной власти, верховный государственный административный орган. Он состоит из Премьера, заместителей Премьера, членов Государственного совета, министров, председателей комитетов, главного ревизора, начальника секретариата. Этот орган, так же как и правительства других стран, руководит административной работой общегосударственного масштаба, деятельностью министерств и ведомств и наделен соответствующими функциями и полномочиями, перечень которых в Конституции насчитывает 18 позиций, причем последняя из них — это "другие полномочия, которые возлагаются на него" ВСНП и ПК ВСНП.

Кандидатура Премьера Государственного совета утверждается ВСНП по представлению Председателя КНР, а остальные лица, входящие в состав Государственного совета, утверждаются ВСНП по представлению Премьера. Всех их ВСНП имеет право освобождать от должности по процедуре, описанной в предыдущих пунктах настоящего параграфа. В период между сессиями ВСНП изменения в составе Государственного совета производит ПК ВСНП по представлению Премьера.

Срок полномочий Государственного совета соответствует сроку полномочий ВСНП, причем Премьер, его заместители и члены Государственного совета могут занимать эти должности не более двух сроков подряд. Необходимо пояснить, что члены Государственного совета — это не просто лица, которые входят в его состав, а по существу как бы вторая категория заместителей Премьера. Вместе с

заместителями они "помогают Премьеру". Премьер, его заместители, члены Государственного совета и начальник секретариата образуют *постоянное бюро* Государственного совета. Премьер созывает заседания Государственного совета и его постоянного бюро и председательствует на них.

Конституция в ст. 92 установила ответственность и подотчетность Государственного совета в отношении ВСНП и ПК ВСНП.

Особенности правового и фактического статуса этого органа определяются тем, что он часто выступает "в паре" с ЦК КПК, точнее, решения ЦК КПК нередко оформляются как совместные решения ЦК КПК и Государственного совета. Надо сказать, что и собственные акты этого органа нередко носят характер политической директивы, предписаний ориентирующего характера, "установок", какими являются, например: "Некоторые политические установки Государственного совета об индивидуальных хозяйствах в городах и поселках, не связанных с сельским хозяйством", "Некоторые положения об индивидуальной промышленности и торговле в деревне", "Постановление о внедрении курса на урегулирование народного хозяйства на предприятиях коммун и производственных бригад" и пр.

На *министров и председателей комитетов* Конституция возложила ответственность за руководство работой соответствующих ведомств, которые на основе законов и актов Государственного совета издают в пределах своей компетенции распоряжения, инструкции и положения. Государственный совет учреждает *ревизионный орган* для контроля и надзора за доходами и расходами ведомств Государственного совета и местных правительств, государственных валютно-финансовых органов, предприятий и учреждений. Под руководством Премьера ревизионный орган в соответствии с законом действует самостоятельно, без вмешательства других административных органов, общественных организаций и отдельных лиц.

## 5. Центральный военный совет

Конституция посвятила Центральному военному совету всего две статьи, из которых мало что можно уяснить. Это весьма своеобразный орган в системе органов государства, отличающийся от сходных по названию органов во многих странах, в том числе Совета Безопасности в России, где они имеют консультативный характер. Согласно же ст. 93 Конституции КНР Центральный военный совет "руководит всеми Вооруженными силами государства".

Срок его полномочий соответствует сроку полномочий ВСНП.

Центральный военный совет состоит из председателя, заместителей председателя и членов. Председатель Центрального военного совета избирается ВСНП по предложению президиума сессии, остальные же лица, входящие в состав этого органа, утверждаются ВСНП по представлению председателя Совета. В период между сессиями ВСНП изменения в составе Центрального военного совета производит ПК ВСНП по представлению председателя Совета. Часть третья указанной статьи содержит не очень понятное положение: "Центральный военный совет придерживается системы ответственности председателя". Согласно ст. 94 Конституции председатель Центрального военного совета ответствен перед ВСНП и ПК ВСНП. Предусмотренная Регламентом ВСНП процедура смещения лиц из состава Совета аналогична изложенной выше процедуре смещения других высших должностных лиц государства.

Таково конституционное и регламентарное регулирование статуса этого органа. Надо, однако, иметь в виду, что, как отмечалось, по своему персональному составу Центральный военный совет *совпадает с военным советом ЦК КПК*. Оба органа возглавляются генеральным секретарем ЦК КПК, который, как также отмечалось, избран и Председателем КНР\*.

---

\* См.: Политическая система Китайской Народной Республики (структура основных институтов власти). С. 20—21, 53.

## 6. Судебная система

Согласно ст. 123 Конституции народные суды КНР суть государственные судебные органы. Правовой статус судебных органов урегулирован в шести статьях Конституции, из которых две посвящены Верховному народному суду, Законом КНР об организации народных судов различных ступеней 1979 г. с изменениями 1983 г. и Законом КНР о судьях 1995 г. Задачей народных судов является "рассмотрение уголовных и гражданских дел, наказание в судебном порядке преступных элементов и разрешение гражданских споров в целях защиты системы диктатуры пролетариата, охраны социалистической законности и общественного порядка, охраны социалистической общенародной собственности, коллективной собственности трудящихся и законной частной собственности граждан,

охраны личных свобод, демократических и иных прав граждан, обеспечения успешного проведения социалистической революции и социалистического строительства в стране".

**Ф о р м и р о в а н и е .** Кандидат в судьи должен отвечать следующим требованиям:

- иметь гражданство КНР;
- достичь 23-летнего возраста;
- "поддерживать Конституцию КНР";
- иметь "хорошие политические и профессиональные качества, а также примерное поведение";
- обладать физическим здоровьем;
- иметь диплом об окончании вуза по юридической специальности или иной специальности, но при наличии специальных юридических знаний и стажа не менее двух лет, или иметь ученую степень бакалавра права и стаж работы не менее одного года, или же степень магистра права, доктора юридических наук, на которые не распространяется ценз трудового стажа.

Судьями не могут быть лица, которые в прошлом понесли уголовное наказание за совершение преступления, и лица, уволенные в прошлом с государственной службы.

Председатели народных судов различных ступеней избираются соответствующими собраниями народных представителей, а заместители председателей народных судов, начальники палат, заместители начальников палат и судьи, а также члены судебных комитетов назначаются и смещаются постоянными комитетами собраний народных представителей по предложению председателей судов.

Местные народные суды, средней ступени, учреждаемые по районам в провинциях и городах центрального подчинения, формируются собраниями народных представителей провинций и городов центрального подчинения и их постоянными комитетами.

Срок полномочий председателей народных судов различных ступеней соответствует сроку полномочий собраний народных представителей соответствующих ступеней.

Собрания народных представителей имеют право *отзыва* избранных ими председателей народных судов. Если в период между сессиями собрания народных представителей постоянный комитет собрания народных представителей сочтет необходимым отозвать председателя народного суда, он сообщает о своем решении в вышестоящий народный суд, а решение об отзыве подлежит утверждению постоянным комитетом собрания народных представителей вышестоящей ступени.

В народных судах различных ступеней в случае необходимости могут учреждаться должности *помощников судей*, которые назначаются на должности и освобождаются от должностей народными судами данной ступени. Помощники судей помогают судьям в работе. По предложению председателя суда данной ступени, принятому судебным комитетом, они могут временно исполнять обязанности судей.

Любой гражданин, достигший 23 лет, имеющий право избирать и избираться, может быть избран *народным заседателем*, за исключением лиц, лишенных политических прав. Народные заседатели во время исполнения ими своих обязанностей в народном суде входят в состав судебной коллегии и пользуются равными правами с судьями. За народными заседателями на время выполнения ими своих обязанностей сохраняется заработная плата по месту их работы; не получающим заработную плату народный суд выдает соответствующее вознаграждение.

**С т р у к т у р а .** Судебная система КНР включает: Верховный народный суд, местные народные суды (народные суды высшей ступени, средней ступени и низовые народные суды), военные суды и другие специальные народные суды.

*Верховный народный суд* состоит из председателя, заместителей председателя, начальников палат, их заместителей и нескольких судей. В составе Верховного народного суда учреждаются: палата по уголовным делам, палата по гражданским делам, палата по хозяйственным делам, а при необходимости создаются другие палаты.

Верховный народный суд рассматривает следующие категории дел:

- отнесенные законами и постановлениями к юрисдикции Верховного народного суда по первой инстанции и дела, которые Верховный народный суд сочтет нужным рассмотреть по первой инстанции;
- по жалобам и протестам на решения и определения местных народных судов высшей ступени и специальных судов;
- по протестам Верховной народной прокуратуры, принесенным в порядке надзора.

Верховный народный суд дает разъяснения по вопросам конкретного применения законов и указов в судопроизводстве.

Как высший судебный орган Верховный народный суд осуществляет надзор за деятельностью местных и специальных народных судов. Он ответствен (!) перед ВСНП и ПК ВСНП.

*Местные народные суды высшей ступени* — это суды провинций, автономных областей и городов центрального подчинения. Они образуются в составе председателя, заместителей председателя, начальников палат, их заместителей и нескольких судей. В составе народного суда высшей ступени учреждаются: палата по уголовным делам, палата по гражданским делам и палата по хозяйственным делам, а в случае необходимости могут быть созданы другие палаты.

Народные суды высшей ступени рассматривают следующие категории дел:

- отнесенные законами и постановлениями к их юрисдикции по первой инстанции;
- переданные нижестоящими народными судами для рассмотрения по первой инстанции;
- по жалобам и протестам на решения и определения нижестоящих народных судов;
- по протестам народной прокуратуры, принесенным в порядке надзора.

*Народные суды средней ступени* создаются по районам в провинциях, в городах центрального подчинения, в городах, подчиненных провинциям и автономным областям. К данной категории относятся также народные суды автономных округов. В состав такого суда входят председатель, его заместители, начальники палат, их заместители и несколько судей.

В народном суде средней ступени создаются палата по уголовным делам, палата по гражданским делам, а в городах центрального подчинения и в городах, подчиненных провинциям и автономным областям, также палата по хозяйственным делам. В случае необходимости могут быть созданы и другие палаты.

В случае, если народный суд средней ступени сочтет какие-либо принятые им к рассмотрению гражданские и уголовные дела ввиду их важности подлежащими рассмотрению суда высшей ступени, он может просить об этом.

*Низовые народные суды* — это уездные и городские народные суды, народные суды автономных уездов, народные суды городских районов. Низовой народный суд состоит из председателя, его заместителей и нескольких судей. В низовых народных судах могут быть созданы палата по уголовным делам, палата по гражданским делам и палата по хозяйственным делам. Низовой народный суд в зависимости от величины и характера подведомственной территории, ее населения и положения дел может создать несколько *народных трибуналов*. Народные трибуналы являются составными частями народных судов, их решения и определения являются решениями и определениями низовых народных судов. Низовые народные суды, если в законах или постановлениях отсутствуют иные указания, разбирают гражданские и уголовные дела как суды первой инстанции. Если низовой народный суд считает, что принятые им к рассмотрению те или иные гражданские и уголовные дела являются важными и должны быть рассмотрены вышестоящим судом, он может передать дела на рассмотрение в этот суд.

Кроме рассмотрения дел в судебном заседании, низовые народные суды выполняют следующие задачи:

- разрешают не требующие разбирательства в судебном заседании гражданские споры и малозначительные уголовные дела;
- направляют работу народных примирительных комиссий.

Вышестоящие народные суды осуществляют надзор за судебной деятельностью нижестоящих народных судов.

Местные народные суды ответственны (!) перед местными органами государственной власти.

В народных судах всех ступеней создаются *судебные комитеты*. Их задачей является обобщение опыта судебной работы, обсуждение важных или сложных дел и других вопросов, относящихся к работе судов. Члены судебных комитетов местных народных судов назначаются и смещаются соответствующими постоянными комитетами собраний народных представителей по представлению председателя суда. Члены судебного комитета Верховного народного суда назначаются и смещаются ПК ВСНП по представлению председателя Верховного народного суда. В судебном комитете председательствует председатель суда. Главный прокурор народной прокуратуры равной ступени имеет право присутствовать на заседаниях комитета с правом совещательного голоса.

Организацию и задачи *специальных народных судов* особо устанавливает ПК ВСНП. Конституция в п. 11 ст. 67 установила, что председателей военных судов ПК ВСНП назначает и смещает по предложению председателя Верховного народного суда.

Конституция установила четыре принципа судопроизводства — независимость судов ("Народные суды осуществляют разбирательство дел независимо, в соответствии с установлениями закона, без вмешательства административных органов, общественных организаций и отдельных лиц"), открытое разбирательство дел, кроме предусмотренных законом особых случаев (по закону это дела, содержащие государственную тайну, связанные с интимными сторонами жизни и о преступлениях несовершеннолетних), право обвиняемого на защиту, использование в процессе родного языка и письменности граждан. Законом предусмотрены также принципы равноправия граждан при разбирательстве дел, коллегиальности суда (но предусмотрена возможность рассмотрения одним судьей несложных гражданских и малозначительных уголовных дел).

Решения и определения, вынесенные местными народными судами различных ступеней, могут быть *обжалованы* в вышестоящий народный суд. Решения судов второй инстанции, а также решения и определения Верховного народного суда, вынесенные по первой инстанции, являются окончательными.

Приговоры, осуждающие к смертной казни, как правило, передаются на утверждение Верховного народного суда, который, однако, может передавать право утверждения смертных приговоров по делам об убийствах, изнасилованиях, грабежах, взрывах, а также связанных с иными преступлениями, серьезно подрывающими общественную безопасность и общественный порядок, народным судам высшей ступени провинций, автономных областей и городов центрального подчинения.

**Прокуратура.** Надзор за законностью в КНР возложен на органы народной прокуратуры (ст. 129 Конституции).

*Компетенция.* Народные прокуратуры различных ступеней осуществляют:

— надзор за ведением дел о тяжких преступлениях, связанных с государственной изменой, расколом страны, а также с серьезным подрывом единообразного проведения политических установок, законов, указов, административных актов государства;

— ведение следствия по делам, отнесенным непосредственно к компетенции прокуратуры;

— проверку дел, по которым проводилось следствие органами общественной безопасности; принятие решений о необходимости производства арестов, возбуждения и отказа в возбуждении дел, надзор за соответствием закону следственной деятельности органов общественной безопасности;

— предъявление и поддержание публичного обвинения по уголовным делам; надзор за соответствием закону судебной деятельности народных судов;

— надзор за соответствием закону исполнения решений и определений народных судов по уголовным делам, а также контроль за тюрьмами, местами предварительного заключения и исправительно-трудовыми учреждениями.

Народные прокуратуры согласно закону при осуществлении своих функций независимы и не допускают вмешательства административных органов, организаций и отдельных лиц.

Законодательство ориентирует органы прокуратуры на связь с массами в процессе своей деятельности, изучение реальных фактов. Закон КНР об организации народных прокуратур различных ступеней 1979 г. в редакции 1983 г. рекомендует прокурорам "не слишком доверяться устным показаниям", категорически запрещает получение письменных признаний по принуждению и требует "правильно различать и разрешать противоречия между нами и нашими врагами и противоречия внутри народа".

В законе указывается, что, "осуществляя право прокурорского надзора, народные прокуратуры ведут борьбу с изменой Родине, расколом государства и другой подобной контрреволюционной деятельностью, нанося удары по контрреволюционным и другим преступным элементам, защищают единство страны, систему диктатуры пролетариата, социалистическую законность, поддерживают порядок в общественной, производственной, трудовой, учебной жизни и в научно-исследовательской работе, а также порядок жизни народных масс, охраняют социалистическую общенародную собственность, коллективную собственность трудовых коллективов и законную частную собственность граждан, охраняют личные свободы, демократические и другие права граждан, обеспечивают успешное осуществление социалистической модернизации".

*Организация.* К органам прокуратуры относятся Верховная народная прокуратура, местные народные прокуратуры, военные прокуратуры и другие специализированные народные прокуратуры (часть первая ст. 130 Конституции).

Согласно Конституции (ст. 132) Верховная народная прокуратура — высший орган прокурорского надзора. Она руководит работой местных и специальных народных прокуратур. Соответственно вышестоящие народные прокуратуры руководят работой нижестоящих.

Местные народные прокуратуры подразделяются на: 1) народные прокуратуры провинций, автономных областей и городов центрального подчинения; 2) отделения народных прокуратур провинций, автономных областей и городов центрального подчинения, народные прокуратуры автономных округов и городов провинциального подчинения; 3) народные прокуратуры уездов, автономных уездов, городов и городских районов. Народные прокуратуры провинциального и уездного звеньев в случае необходимости и с санкции постоянного комитета собрания народных представителей могут создавать в горнопромышленных районах, на целинных землях и в лесных районах свои отделения в качестве делегированных органов.

В состав народных прокуратур различных ступеней входят: главный прокурор, заместители главного прокурора и прокуроры. Главные прокуроры единолично руководят работой народных прокуратур. Верховной народной прокуратурой руководит Генеральный прокурор.

В Верховной народной прокуратуре по мере необходимости учреждается некоторое число *палат* и других функциональных органов. В местных народных прокуратурах различных ступеней могут создаваться соответствующие канцелярии, отделы и другие функциональные органы.

В народных прокуратурах различных ступеней учреждаются должности *помощников прокуроров* и секретарей. С санкции главного прокурора помощник прокурора может исполнять обязанности прокурора.

Народные прокуратуры различных ступеней создают *прокурорские коллегии*. Прокурорские коллегии под руководством главного прокурора обсуждают и решают сложные дела и другие важные вопросы. Если главный прокурор при решении важных вопросов не согласен с решением, вынесенным большинством голосов, он может обратиться для решения данного вопроса в постоянный комитет собрания народных представителей той же ступени.

*Формирование.* Генерального прокурора Верховной народной прокуратуры избирает на должность по предложению президиума сессии и освобождает от должности в порядке, аналогичном изложенному выше, ВСНП. Заместителя Генерального прокурора, членов коллегии и прокуроров Верховной народной прокуратуры назначает и смещает ПК ВСНП по представлению Генерального прокурора Верховной народной прокуратуры.

Главные прокуроры народных прокуратур провинций, автономных областей и городов центрального подчинения и главные прокуроры отделений прокуратур назначаются на должность и освобождаются от должности соответствующими собраниями народных представителей с ведома Генерального прокурора Верховной народной прокуратуры, который запрашивает санкцию ПК ВСНП. Заместители главных прокуроров, члены коллегий и прокуроры назначаются на должность и освобождаются от должности постоянными комитетами этих собраний народных представителей по представлению главных прокуроров.

Главные прокуроры народных прокуратур автономных округов, городов провинциального подчинения, уездов, автономных уездов, городов и городских районов назначаются на должность и освобождаются от должности собраниями народных представителей равной ступени с ведома главных прокуроров народных прокуратур вышестоящих ступеней, которые запрашивают санкции постоянных комитетов собраний народных представителей соответствующей ступени. Заместители главных прокуроров, члены коллегий и прокуроры назначаются на должность и освобождаются от должности постоянными комитетами собраний народных представителей равной ступени по представлению соответствующих главных прокуроров.

Главные прокуроры, заместители главных прокуроров, члены коллегий и прокуроры народных прокуратур, образуемых провинциальными и уездными народными прокуратурами в горнопромышленных районах, на целинных землях и в лесных районах, назначаются на должность и освобождаются с должности постоянными комитетами собраний народных представителей равной ступени по представлению главных прокуроров прокуратур, образующих указанные прокуратуры.

Срок полномочий главных прокуроров народных прокуратур различных ступеней соответствует сроку полномочий собраний народных представителей равной ступени.

ВСНП, а также собрания народных представителей провинций, автономных областей и городов центрального подчинения по предложению главных прокуроров прокуратур соответствующих ступеней могут смещать и заменять главных прокуроров, заместителей главных прокуроров и членов прокурорских коллегий нижестоящих органов прокуратуры.

Верховная народная прокуратура ответственна (!) перед ВСНП и ПК ВСНП и им подотчетна. Местные народные прокуратуры ответственны перед собраниями народных представителей и

постоянными комитетами собраний народных представителей соответствующей ступени и им подотчетны.

## **§ 6. Политико-территориальное устройство. Местные органы власти**

### **1. Административно-территориальное устройство КНР**

В Китае понятия "политико-территориальное устройство" и "административно-территориальное устройство" — синонимы, ибо территориальная автономия в любой форме там отсутствует, как, впрочем, и любая другая автономия, хотя о национальной автономии в Конституции говорится. В действительности не существует и ее, так как в условиях тоталитарного политического режима, что бы ни было написано в нормативных актах, автономия противосистемна.

Китай — унитарное государство с более чем миллиардным многонациональным населением. В Китае согласно ст. 30 Конституции действует *трехзвенная* система административно-территориального деления: 1) к верхнему звену относятся провинции, автономные области\* и города центрального подчинения; 2) провинции и автономные области делятся на автономные округа, уезды, автономные уезды и города, образующие среднее звено; 3) наконец, уезды и автономные уезды делятся на волости, национальные волости и поселки, составляющие нижнее звено. Города центрального подчинения и сравнительно крупные города делятся на районы и уезды, а автономные округа — на уезды, автономные уезды и города. Получается, что автономные округа — это как бы верхняя часть среднего уровня. Автономные области, автономные округа и автономные уезды именуется собирательно — *районы национальной автономии*.

---

\*В нашей литературе соответствующий китайский термин нередко переводится "автономные районы". Учитывая размеры данной территориальной единицы, полагаем, что перевод "автономные области" более адекватен.

В Конституции перечислены только эти территориальные образования. Однако специальными законами предусмотрены также особые административные районы и свободные экономические зоны.

Особые административные районы — это бывшие колониальные владения Аомынь (Макао) и Сянган (Гонконг), возвращенные Китаю соответственно Португалией и Великобританией. Свободные экономические зоны — территориальные единицы со специальным таможенным режимом. Подробнее их статус рассматривается ниже, в п. 4 и 5 настоящего параграфа.

### **2. Местные органы государственной власти в провинциях, городах, уездах, волостях, поселках и городских районах**

Система местных органов власти строится в соответствии территориальным делением. Она несет на себе черты так называемого советского типа, но отличается некоторой спецификой. Правовой статус местных органов власти регулируется Конституцией КНР и Законом об организации местных собраний народных представителей и местных народных правительств 1979 г. с изменениями 1982, 1986 и 1995 гг. Согласно части первой ст. 95 Конституции в территориальных единицах, указанных в ст. 30, кроме национально-автономных, учреждены собрания народных представителей и народные правительства. Собрания, согласно части первой ст. 96, являются органами государственной власти на местах. Часть вторая этой статьи предусматривает, что собрания уездного уровня и вышестоящие учреждают постоянные комитеты. Закон же установил, что волостные и поселковые собрания избирают на срок своих полномочий председателей и их заместителей.

Собрания народных представителей уездов, автономных уездов, городов без районного деления, городских районов избираются прямыми выборами на пять лет, а собрания волостей, национальных волостей и поселков — так же прямыми выборами на три года. Все остальные местные собрания избираются непосредственно нижестоящими собраниями сроком на пять лет.

В *компетенцию* местных собраний народных представителей входит обеспечение соблюдения исполнения на соответствующей территории Конституции, законов, административных актов, а также постановлений и решений вышестоящих собраний народных представителей, утверждение народнохозяйственных планов и бюджетов данной территориальной единицы и отчетов об их исполнении, формирование других местных государственных органов и ряд других полномочий, причем перечень полномочий собраний волостей, национальных волостей и поселков — более узкий по сравнению с перечнем полномочий остальных собраний.

Осуществляя свою компетенцию, местные собрания принимают решения, а собрания народных представителей провинций, автономных областей, городов центрального подчинения с учетом

конкретной обстановки и реальных потребностей и при условии соответствия Конституции, законам, административно-правовым актам могут вырабатывать местные законоустановления, о которых уведомляются ПК ВСНП и Государственный совет. Такое же право предоставляется собраниям городов, являющихся центрами провинций и автономных областей, и с разрешения Государственного совета других сравнительно крупных городов с тем, однако, что до уведомления ПК ВСНП и Государственного совета законоустановления подлежат утверждению собраниями провинций и автономных областей.

*Статус депутатов* местных собраний в основном аналогичен статусу депутатов ВСНП, включая принцип императивного мандата, иммунитет и компенсации.

Депутаты собраний народных представителей провинций, автономных районов, городов центрального подчинения, автономных округов и городов с районным делением могут участвовать с правом совещательного голоса в сессиях избравших их собраний народных представителей. Депутаты собраний народных представителей уездов, автономных уездов, городов без районного деления, городских районов, волостей, национальных волостей и поселков в целях разделения труда и налаживания связей с избирателями могут организовывать в избирательных округах или на предприятиях, где имеется три и более депутатов, *депутатские группы*, помогающие в работе соответствующему народному правительству.

В местных собраниях народных представителей высшего и среднего уровня образуются специальные *комиссии* и могут создаваться следственные комиссии.

*Сессии* местных собраний народных представителей проводятся не реже одного раза в год. Внеочередные сессии могут быть созваны по предложению не менее 1/5 числа депутатов данного органа. Перед сессией на подготовительном заседании избирается президиум сессии; в волостных и поселковых собраниях председатель и его заместитель входят в состав президиума. Сессиями уездных и вышестоящих собраний народных представителей учреждаются должности начальника секретариата и его нескольких заместителей. Начальник секретариата избирается сессией собрания народных представителей, его заместители — президиумом. Во время сессий могут быть образованы мандатные комиссии, комиссии по рассмотрению предложений и другие необходимые комиссии, работающие под руководством президиума.

Правом вносить предложения во время сессий местных собраний народных представителей наделены президиум, постоянный комитет, соответствующее народное правительство и депутаты (не менее 5 — в волостных и поселковых собраниях, не менее 10 — в уездных и вышестоящих). Внесенные на сессии предложения передаются президиумом на обсуждение сессии собрания народных представителей или обсуждаются на сессии после их изучения в комиссии по рассмотрению предложений.

При проведении на сессии собрания народных представителей выборов и при принятии резолюций решение принимается большинством голосов.

Кандидатуры лиц, входящих в состав постоянных комитетов, председателей собраний и их заместителей, губернаторов и вице-губернаторов провинций, председателей и заместителей председателей автономных областей, мэров и заместителей мэров городов, начальников и заместителей начальников округов, уездов, районов, волостных старшин и их заместителей, поселковых старост и их заместителей, а также председателей народных судов и главных прокуроров народных прокуратур выдвигаются президиумами сессий собраний народных представителей соответствующих ступеней либо депутатами совместно. Депутаты могут выдвигать кандидатов группами: не менее 30 — в собраниях провинциального уровня, не менее 20 — городов с районным делением и автономных округов, не менее 10 — прочих. Число кандидатов должно превышать число мест, но каждый субъект права выдвижения должен выдвигать не больше кандидатов, чем следует избрать. В необходимых случаях проводятся предварительные выборы.

Выборы проводятся тайным голосованием. В отношении намеченных кандидатов можно голосовать за или против. Разрешается также проголосовать за другую кандидатуру или воздержаться от голосования.

*Постоянные комитеты* — постоянно действующие органы собраний народных представителей уездного и провинциального уровней, подотчетные собраниям в своей деятельности. Постоянные комитеты избираются в составе: председателя, заместителей председателя и членов. Все эти лица не могут одновременно занимать другие государственные должности. Постоянные комитеты местных собраний народных представителей руководят выборами в соответствующее собрание,



рассматривают и решают важные вопросы политической, экономической, культурной, просветительской, здравоохранительной работы, деятельности администрации и межнациональных отношений на данной территории; вносят частичные изменения в народнохозяйственные планы подведомственных территорий, контролируют работу народных правительств, народных прокуратур и народных судов соответствующей ступени, изменяют или отменяют ненадлежащие решения нижестоящих местных собраний народных представителей и их постоянных комитетов, принимают решения по кадровым вопросам, а также присваивают местные почетные звания. В отношении издания законоустановлений в период между сессиями собраний у постоянных комитетов такие же полномочия, как у собраний.

Заседания постоянного комитета созываются председателем не реже одного раза в два месяца. Председатель и заместители председателя постоянного комитета образуют совет председателя, который "ведет важную текущую работу постоянного комитета". По инициативе совета председателя или 1/5 своего состава постоянный комитет может создать следственную комиссию. Очевидно, что уже в законодательстве заложена возможность перехода власти в руки узкой коллегии лиц — совета председателя.

Местные народные правительства суть исполнительные органы местных собраний. В Конституции они характеризуются также как государственные административные органы. В КНР применяется система двойной ответственности и подотчетности этих органов: по отношению к собранию народных представителей соответствующей ступени (а в период между сессиями — соответствующему постоянному комитету) и по отношению к непосредственно вышестоящему народному правительству. Все народные правительства, таким образом, находятся под единым руководством Государственного совета и в его подчинении. Местные народные правительства проводят в жизнь решения собрания народных представителей соответствующей ступени и его постоянного комитета (если таковой имеется на данной ступени), а также постановления и распоряжения вышестоящих административных органов, обеспечивают проведение в жизнь народнохозяйственных планов и руководят работой подведомственных им органов. Народные правительства уездного и провинциального уровня руководят работой нижестоящих народных правительств, могут отменять и изменять их ненадлежащие решения. Свои административные полномочия народные правительства должны осуществлять, опираясь на закон.

В состав народных правительств провинций, автономных областей, городов центрального подчинения входят: губернатор, заместители губернатора провинции, председатель и заместители председателя автономной области, мэр и заместители мэра города, а также начальники секретариатов, департаментов, бюро и председатели комиссий. В состав народных правительств автономных округов, уездов, автономных уездов, городов и городских районов входят: начальник и заместители начальника автономного округа, начальник и заместители начальника уезда, мэр и заместители мэра города, начальник и заместители начальника района, а также начальники бюро и отделов. В волостных народных правительствах, правительствах национальных волостей учреждаются должности волостных старшин и заместителей волостных старшин. В народных правительствах поселков учреждаются должности поселковых старост и их заместителей.

Срок полномочий народных правительств имеет такую же продолжительность, что и срок полномочий собраний народных представителей соответствующего уровня.

Местные народные правительства различных ступеней, в зависимости от потребностей работы и в соответствии с принципом компактности и оперативности, создают необходимые функциональные подразделения. Вопросы создания, увеличения, сокращения числа или слияния департаментов, бюро, комиссий и других рабочих органов народных правительств провинций, автономных районов, городов центрального подчинения решаются непосредственно вышестоящими народными правительствами по представлению народных правительств соответствующих ступеней. Местные народные правительства высшего и среднего уровней создают свои постоянные бюро и делегированные органы (районные управы, квартальные канцелярии и т. п.).

Народные правительства провинций, автономных районов, городов центрального подчинения, автономных округов, уездов, автономных уездов, городов, городских районов должны оказывать помощь в работе образованным на территории района их компетенции, но не подведомственным им, государственным учреждениям, предприятиям, хозяйственным единицам, а также осуществлять контроль за соблюдением и исполнением ими законов и политических установок.

Комитеты городского и сельского населения. Конституция КНР в ст. 111 устанавливает, что низовыми массовыми организациями самоуправления являются комитеты городского населения и комитеты сельского населения, создаваемые по месту жительства. С помощью комитетов население осуществляет "самоуправление, самовоспитание и самообслуживание". Создание общественного самоуправления рассматривалось в Китае как важный элемент реформы политической системы. Подробно статус комитетов регулируется Законом об организации комитетов городского населения 1989 г. и Законом об организации комитетов сельского населения 1998 г.

Деятельность комитетов ведется в двух основных направлениях. Первое: осуществление задач по самоуправлению — решение дел данной деревни или городского квартала, микрорайона или жилого блока (100—700 семей), урегулирование гражданских споров населения, информирование местных правительств о замечаниях населения, пропаганда Конституции, законов и государственной политики, воспитание жителей в духе закона, забота об общественной собственности, защита законных интересов жителей, развертывание мероприятий по строительству социалистической духовной культуры и т. д.

Второе направление носит административный характер: оказание помощи низовым народным правительствам; осуществление по их поручению некоторых функций административного управления; выполнение задач по охране общественного порядка, закупкам зерна, набору в армию, планированию рождаемости, управлению коллективными землями, помощь малоимущим, борьба со стихийными бедствиями и т. д. Суть, как писала печать, в "реализации народом права быть хозяином".

Комитет состоит из председателя, его заместителя и нескольких членов, избираемых жителями деревни или города путем прямых открытых или тайных выборов на собраниях жителей или их представителей на три года. Предусмотрена возможность досрочного отзыва лиц из состава комитета.

Комитеты городского населения и комитеты сельского населения образуют народные примирительные комиссии, комиссии по охране общественного порядка, по общественному здравоохранению и другие комиссии, которые "занимаются общественной работой и общественно полезными делами, разрешают споры среди населения, оказывают помощь в поддержании общественного порядка, а также доводят до сведения народных правительств мнения и требования масс, вносят предложения".

### **3. Органы самоуправления в районах национальной автономии**

Особенности организации национальной автономии в КНР в значительной мере определяются демографическими особенностями страны, которые состоят в следующем:

- население китайской национальности (хань) составляет 91,96% населения страны;
- национальные меньшинства, под которыми в отличие от Европы понимаются неханьские коренные народы, составляют около 8,04% населения, однако численность их превышает 90 млн. человек, причем ареалы проживания национальных меньшинств охватывают примерно 50—60% всей территории страны;
- национальные меньшинства проживают большей частью совместно с другими национальностями (примерно 70% городов и уездов многонациональные);
- в некоторых районах компактного проживания национальных меньшинств численность ханьцев и других национальностей даже больше, чем численность жителей, принадлежащих к национальным меньшинствам, осуществляющим автономию.

По утверждениям китайских авторов перекрестная миграция различных национальностей в КНР привела к тому, что значительное число национальностей уже не представляют собой "самостоятельной хозяйственной единицы", а формируют хозяйство регионального характера со смешанным населением. Хотя эти утверждения делаются для обоснования неприемлемости для Китая государственной формы автономии, вероятно, в них в определенной степени нашли отражение процессы, происходящие в реальности.

Для решения национального вопроса в КНР применена *административная форма автономии*. Компактно проживающие национальные меньшинства (уйгуры, тибетцы, чжуаны, хуэй, маньчжуры, монголы, буи и др.) могут создавать три вида автономных образований: автономную область, автономный округ, автономный уезд. В настоящее время в КНР создано пять автономных областей.

Районы национальной автономии рассматриваются как неотъемлемая часть унитарного государства. Органы автономных образований осуществляют обычные функции местных органов власти соответствующего уровня и вместе с тем являются органами самоуправления данного автономного

образования. С точки зрения национального состава автономные образования в китайской литературе классифицируются по трем группам:

— автономные образования, созданные на основе компактного проживания нескольких национальных меньшинств (например, автономный округ национальностей мяо и дун в юго-восточной части провинции Туйчжоу, Дунлиньский многонациональный автономный уезд в провинции Гуанси и др.);

— автономные образования, созданные на основе проживания одного национального меньшинства (например, Тибетский автономный район, Нинся-Хуэйский автономный район, Ляйшаньский автономный округ национальности и в провинции Сычуань и др.);

— автономные образования, построенные на основе компактного проживания одного национального меньшинства, с включением в его состав меньших по размеру автономных образований других национальных меньшинств (так, в составе Синьцзян-Уйгурской автономной области образованы автономные округа и автономные уезды казахской национальности и др.)\*.

---

\* *Ли Шуцинъ*. К вопросу об особенностях автономии национальных районов в нашей стране // Информационные материалы ИДВ АН СССР. Экспресс-информация. Вып. 7. Ч. П. 1989. С. 33—34. Ряд национальностей создали несколько национальных образований различного уровня. Так, тибетцы в Китае проживают не только в Тибетской автономной области, но и в провинциях Сычуань, Ганьсу, Цинхай и Юньнань, где они создали 10 автономных округов и два автономных уезда. Монголы, кроме автономной области Внутренняя Монголия, создали монгольские автономные округа и автономные уезды в Синьцзян-Уйгурской автономной области, провинции Цинхай и др.

Правовой статус автономных образований, помимо Конституции, урегулирован Законом КНР о районной национальной автономии 1964 г., а также положениями о каждом виде автономии, принимаемыми самими автономными образованиями. В соответствии с этими актами "районная национальная автономия является основной политической формой марксистско-ленинского разрешения Коммунистической партией Китая национального вопроса в КНР, одним из важных институтов политической системы страны". На органы самоуправления автономных образований возлагается обязанность сохранять единство страны.

Решение о создании автономных образований, их границах и наименовании принимается вышестоящим органом власти совместно с соответствующими местными органами и после "всесторонних консультаций" передается на утверждение Государственного совета. Наименование автономного образования, за исключением особых случаев, устанавливается по местному названию, названию национальности, административному положению (например, Тибетская автономная область, Автономная область Внутренняя Монголия, Гуанси-Чжуанская автономная область и т. д.).

Законодательство устанавливает определенные льготы при распределении должностей для лиц тех национальностей, которые осуществляют автономию. Председатели автономных районов, начальники автономных округов, начальники автономных уездов должны принадлежать к соответствующим национальностям. Другие лица, входящие в состав правительств автономных образований, должны "по возможности" принадлежать к национальности, осуществляющей автономию, и другим национальным меньшинствам. Это правило распространяется и на кадровых работников структурных подразделений органов самоуправления автономных образований. Нетрудно себе представить, какие здесь возникают проблемы, тем более что в некоторых ареалах компактного проживания национальных меньшинств численность ханьцев и других национальностей даже больше, чем численность национальных меньшинств, осуществляющих автономию.

Автономные образования наделены правом принимать нормативные акты, регулирующие их правовой статус. Собрание народных представителей каждого автономного образования принимает положение об автономии и отдельно действующие положения. Эти акты автономных областей утверждаются ПК ВСНП, а автономных округов и автономных уездов — постоянными комитетами собраний народных представителей провинций и автономных областей и доводятся до сведения ПК ВСНП.

Если решения, постановления или приказы и инструкции вышестоящих государственных органов не соответствуют реальным условиям в автономном образовании, его органы самоуправления могут с разрешения вышестоящих органов приостанавливать исполнение данных актов или изменять их.

Органы самоуправления районов национальной автономии на основе государственных планов самостоятельно организуют и ведут экономическое строительство, "с учетом местных особенностей и потребностей разрабатывают курс, политические установки и планы экономического строительства", упорядочивают систему общественных отношений, обеспечивают рациональное природопользование и

охрану природы, пользуются преимуществами в разработке и использовании местных природных ресурсов. Они самостоятельно распоряжаются местными финансовыми средствами, причем статьи финансовых поступлений и расходов для автономных образований определяются Государственным советом с установлением для них преимуществ. Органы самоуправления районов национальной автономии могут заниматься внешнеэкономической деятельностью.

В духовной сфере органы самоуправления районов национальной автономии ведают делами образования, науки и культуры, собирают и охраняют национальные памятники культуры, способствуют развитию национальной культуры.

В рамках государственной системы военного строительства органы самоуправления могут в случае необходимости и с разрешения Государственного совета формировать отряды общественной безопасности для охраны общественного порядка.

Конституция возлагает на государство обязанность оказывать малочисленным национальностям финансовую, материальную и техническую помощь с целью ускорения развития экономического и культурного строительства, а также содействовать подготовке кадровых работников, специалистов и квалифицированных рабочих из представителей местных национальностей.

#### 4. Особые административные районы

В КНР для реализации на практике концепции "одно государство — два строя" была найдена такая форма, как особые административные районы (ОАР). Как отмечалось, этот статус получили китайские территории, которые являлись ранее колониями Великобритании (Гонконг) и Португалии (Макао). Это единицы, обладающие "высокой степенью автономии" и непосредственно подчиненные Центральному народному правительству КНР. Их правовой статус регулируется не Конституцией КНР, а специальными основными законами: статус Особого административного района Сянган урегулирован Основным законом Особого административного района Сянган, принятым 3-й сессией ВСНП VII созыва 4 апреля 1990 г. и вступившим в силу с 1 июля 1997 г.; а статус Особого административного района Аомынь — Основным законом Особого административного района Аомынь, принятым 1-й сессией ВСНП VIII созыва 31 марта 1993 г. и вступившим в силу с 20 декабря 1999 г. Главная особенность правового положения ОАР состоит в том, что он, будучи неотъемлемой частью КНР, "не устанавливает социалистическую систему и не осуществляет социалистическую политику, в течение 50 лет сохраняет прежнюю капиталистическую систему и образ жизни"\*. В связи с этим на территориях ОАР продолжают действовать прежние нормы права (в Сянгане в том числе и нормы общего права, права справедливости, статуты, подзаконные акты и обычное право), кроме противоречащих соответствующим основным законам или подлежащих пересмотру законодательными органами ОАР.

---

\* См., например: ст. 5 Основного закона Особого административного района Сянган КНР. Цит. по сб.: Формирование будущего статуса Сянгана. Документы и материалы. Экспресс-информация. Вып. 8. М., 1990. С. 19.

Правовой статус жителей ОАР существенно отличается от статуса других граждан КНР, поскольку они сохраняют прежние права и свободы, в том числе и такие, о которых нет упоминания в Конституции КНР (свобода слова, печати, издательской деятельности, свобода путешествий, свобода брака и право рожать и воспитывать детей и др.).

ОАР наделен правом административного управления и самостоятельного решения административных дел ОАР, обладает правом законодательствовать. В случае решения ПК ВСНП о несоответствии Основному закону закона, принятого ОАР, этот закон может быть возвращен, но не изменен, и при этом он утрачивает силу. ОАР имеет самостоятельную судебную власть и право вынесения окончательных судебных решений.

Главой ОАР является *главный администратор*, избираемый непосредственно или путем консультаций из числа постоянных жителей ОАР — китайских граждан и назначаемый Центральным народным правительством. Он руководит правительством ОАР и издает административные указы, обеспечивает исполнение Основного закона ОАР и несет за это ответственность, подписывает и публикует законы, принятый бюджет, наделен правом отлагательного вето и роспуска законодательного совета, представляет проект бюджета и доклад об исполнении бюджета, рекомендует или назначает различных высших должностных лиц, обладает правом помилования или смягчения наказания за уголовные деяния, а также иными перечисленными в Основном законе полномочиями. Срок полномочий главного администратора — пять лет, но возможно однократное его продление.

Функции законодательной власти в ОАР выполняет законодательный *совет*, избираемый на четыре года. Полномочия его достаточно традиционные (за исключением полномочия "принимать прошения жителей Сянгана и выносить по ним решения"): принятие, изменение и отмена законов, бюджета, заслушивание докладов главного администратора, возбуждение процедуры импичмента против него, назначение высших должностных лиц и др.

Действовавшая ранее судебная система сохраняется в ОАР, за исключением создания суда окончательной инстанции.

Своеобразно строятся отношения между Центральным народным правительством и ОАР. Центральное народное правительство несет ответственность за ведение иностранных дел, относящихся к ОАР, оборону ОАР, назначает главного администратора и других высших должностных лиц в соответствии с предусмотренными в основных законах процедурами. Вместе с тем и по этим вопросам ОАР наделен правами. Так, ст. 156 и 157 Основного закона СОАР (Сянганский особый административный район) предусмотрена возможность создания СОАР в иностранных государствах своих полуофициальных и официальных экономических и внешнеторговых учреждений, с уведомлением об этом Центрального народного правительства. Возможно и создание в СОАР иностранных консульских или других официальных и полуофициальных учреждений с санкции Центрального народного правительства. Созданные в Сянгане консульские и другие официальные учреждения государств, установивших официальные дипломатические отношения с КНР, сохраняются. Консульские и другие официальные учреждения государств, еще не установивших официальных дипломатических отношений с КНР, "смотря по обстановке, могут быть сохранены или преобразованы в полуофициальные учреждения". Государства, еще не признавшие КНР, могут создавать в СОАР неправительственные учреждения.

От ОАР избираются депутаты в ВСНП. Так, в 1-й сессии ВСНП IX созыва впервые принимала участие делегация от СОАР в составе 35 депутатов. Делегация СОАР из 140 человек участвует в НКПСК\*.

---

\*См.: China Daily, 1998. Febr. 2.

## 5. Свободные экономические зоны

Особый политико-административный режим свободных экономических зон (СЭЗ) связан с тем, что в них экономическая реформа проводится в наиболее радикальной форме. Соответственно статус СЭЗ и организация их внутреннего управления отличаются от обычных административно-территориальных единиц.

Во-первых, СЭЗ — относительно обособленные территории, это проявляется в том, что в них осуществляется таможенный контроль, а в некоторых из них (например, в Шэнь-чжэне) допускается даже одновременное обращение китайской и иностранной валюты.

Во-вторых, органы административного управления в СЭЗ пользуются определенной самостоятельностью при принятии решений и выделены из общей системы управления. У правительства СЭЗ существуют "отношения взаимообусловленности" с центральным и провинциальным правительствами, с правительствами сопредельных районов, с обществом СЭЗ (в том числе с предприятиями и жителями). Такого рода отношения складываются и между различными правительственными ведомствами СЭЗ.

Отношения СЭЗ с центром и провинцией различны у разных СЭЗ. Хайнаньская СЭЗ — это провинция, и она находится под непосредственным руководством и управлением центра. Шэньчжэнь и Сямэнь — города, выделяемые отдельной строкой в государственном плане (т. е. обладающие таким же правом на принятие экономических решений, что и провинции); они находятся под двойным руководством и управлением — центра и провинции. Чжухае и Шаньтоу руководит и управляет провинция Гуандун.

Организация управления внутри СЭЗ также имеет свои особенности. Управленческими полномочиями в СЭЗ наделено правительство провинции или города, получившее от центрального правительства право управлять СЭЗ.

Центр осуществляет руководство СЭЗ через канцелярию Государственного совета по делам специальных зон, в которой есть департамент по делам СЭЗ. Это руководство приняло форму управления на макроуровне. Государственный совет не вмешивается в конкретную административно-

хозяйственную деятельность СЭЗ, но, поскольку экономика СЭЗ — часть плановой экономики Китая, она подчинена регулируемому воздействию государственного механизма планирования.

В-третьих, в СЭЗ складывается специфическая правовая система: эти зоны служат местом и для проведения опытов по хозяйственному законодательству.

Как правило, в СЭЗ действуют акты центральных властей, но актами ВСНП и ПК ВСНП собраниям народных представителей и народным правительствам СЭЗ предоставлены особые права, в частности право выработать отдельно действующие положения для СЭЗ по достаточно широкому кругу вопросов. Так, правительство г. Шэньчжэнь получило право принимать правила нормативного характера, касающиеся таких вопросов, как въезд и выезд, регистрация предприятий, труд и заработная плата, землепользование, градостроительство, недвижимость, хозяйственные договоры с иностранными инвесторами, ввоз техники и технологий, профсоюзы на предприятиях, ипотечный кредит, бухгалтерский учет, иностранные компании, их банкротство и т. д., а также подробные инструкции о практических мерах по осуществлению нормативных актов.

В-четвертых, в СЭЗ создаются специфические органы. Например, в СЭЗ Шэньчжэнь учреждены центр по разрешению хозяйственных споров, суд по хозяйственным делам, связанным с иностранцами, суд по делам о недвижимости. В соответствии с международными правилами в Шэньчжэне, впервые в КНР, преобразовали "юридические консультации" в адвокатские конторы, которых сейчас уже более 10 (до 1983 г. была лишь одна юридическая консультация) и в которых заняты сотни „адвокатов. Значительное развитие получила нотариальная служба. Впервые в Китае прокуратурой Шэньчжэня был создан шэньчжэньский центр по возбуждению дел об экономических преступлениях. Восстановлены органы административного контроля.

## 6. Конституционно-правовая ситуация на Тайване

Как уже было отмечено выше — в п. 1 § 1 настоящей главы, гоминьдановское руководство Китайской Республики после поражения в гражданской войне переместилось в 1949 г. на остров Тайвань, где получило защиту со стороны США. Долгое время ведущие западные державы в отличие от СССР, сразу признавшего КНР, продолжали признавать администрацию лидера Гоминьдана Чан Кайши представителем Китая на международной арене, и более 20 лет именно тайваньский режим представлял Китай в ООН. Однако даже после того, как США установили с КНР дипломатические отношения и КНР получила полноценное международное признание в качестве великой державы, заняв место постоянного члена в Совете Безопасности ООН, остров Тайвань, который она считает одной из своих провинций, сохраняет донныне свою фактическую независимость под покровительством США и продолжает именовать себя Китайской Республикой.

На острове считается действующей *Конституция Китайской Республики 1946 г.*, которая в ст. 1 характеризует "Китайскую Республику" как демократическую республику народа, управляемую народом и для народа. Однако необходимо отметить, что в течение довольно длительного времени после 1949 г. Конституция была в значительной своей части фиктивна, так как Гоминьдан установил на острове весьма авторитарный политический режим, который мало отличался от режима, введенного коммунистами в континентальной части страны. Формально это был режим чрезвычайного положения, мотивированный гражданской войной. Помимо Гоминьдана была разрешена деятельность только еще двух партий-сателлитов — Младокитайской и Партии демократического социализма. Практиковалось вместо выборов продление президентских полномочий Чан Кайши и его сына Цзян Цзинго, ставшего Президентом после смерти отца. Лишь с середины 50-х гг. стали избираться местные органы власти, а лишь с конца 60-х — высшие.

Следует отметить, что экономика Тайваня развивалась в последующие десятилетия очень интенсивно, и это способствовало демократизации политической жизни, начавшейся с середины 80-х гг. Ликвидирована политическая монополия Гоминьдана, и в настоящее время на острове зарегистрировано более 80 политических партий, из которых наибольшее влияние обретает Демократическая прогрессивная партия (ДПП), притом что Гоминьдан сохраняет весьма значительный электорат. Лидер ДПП избран в 2000 г. Президентом, а Вице-президентом впервые избрана женщина. Новый Президент назначил в руководство исполнительной властью ряд деятелей Гоминьдана. Влиятельной становится также Новая партия (НП). Этот процесс получил отражение в ряде конституционных реформ, которые усилили демократические черты Конституции, а сама Конституция все более превращается в реально действующий правовой документ, приспособленный к тому же к условиям острова. В 1991—2000 гг. Конституция подверглась ряду реформ.

Конституция установила, что все населяющие республику расовые группы равны между собой (ст. 5). В ст. 7 Конституция провозглашает равенство перед законом всех граждан независимо от пола, религиозной, расовой, классовой и партийной принадлежности, а в ст. 8 содержит широкий перечень процессуальных гарантий личной свободы. Запрещено предавать суду военного трибунала лиц, не состоящих на действительной военной службе (ст. 9). Гарантируются свобода выбора и изменения местожительства, свобода слова, преподавания, письменного творчества и печати, тайна переписки, свобода вероисповедания, свобода собраний и ассоциаций, право на жизнь, труд и собственность, право на подачу петиций, жалоб и исков, право на выборы, отзывы, инициативы и референдумы, право участвовать в экзаменах на должности и занимать эти должности по результатам экзаменов (ст. 10—18). Кроме того, гарантируются Конституцией (ст. 22) все другие свободы и права граждан, которые не наносят ущерба общественному порядку и общественным интересам. Все эти свободы и права не могут ограничиваться законом, кроме случаев, когда необходимо предотвратить нарушение свободы других граждан, избежать надвигающейся серьезной опасности, сохранить общественный порядок, укрепить общественное благосостояние (ст. 23). Согласно ст. 24 государственные служащие, незаконно посягающие на свободы и права граждан, кроме дисциплинарных взысканий, налагаемых согласно закону, подлежат уголовной и гражданской ответственности, а пострадавшие от их действий граждане могут по закону требовать возмещения государством причиненного им вреда.

Установлены также конституционные обязанности граждан: платить налоги, нести воинскую обязанность согласно закону (ст. 19, 20). Получение образования определяется в ст. 21 как право и обязанность.

Далее в ряде глав Конституции регулируется статус органов власти и самоуправления и местных коллективов.

Особое место в системе высших государственных органов занимает *Национальное собрание*, которое, не входя в систему пяти властей и основываясь на положениях Конституции, "осуществляет политическую власть от имени всех граждан республики" (ст. 25). Оно не представляет собой постоянно действующий орган, а избирается и собирается в каждом случае в течение шести месяцев после принятия Законодательной палатой решения о необходимости конституционной реформы или изменения территории страны либо в течение трех месяцев после решения Законодательной палаты о необходимости отрешить от должности Президента или Вице-президента. Национальное собрание состоит из 300 депутатов, избранных по принципу пропорционального представительства.

Полномочия Национального собрания позволяют охарактеризовать его как орган учредительной власти, выполняющий также некоторые другие функции. Оно вносит изменения и дополнения в Конституцию, а также проводит референдум по поправкам к Конституции, инициированным Законодательной палатой. Кроме того, Национальное собрание решает  $\frac{2}{3}$  общего числа депутатов вопрос об отрешении от должности Президента или Вице-президента, если соответствующая инициатива внесена Законодательной палатой, утверждает производимые Президентом назначения на высшие государственные должности.

Согласно Закону о выборах и отзыве публичных должностных лиц\* активное избирательное право предоставляется гражданам по достижении 20 лет, пассивное — 23 лет. Не допускаются к выборам лица, лишённые гражданских прав, и недееспособные. Установлен четырехмесячный ценз проживания в избирательном округе. От кандидатов в высшие органы власти требуется полное среднее или высшее образование, от кандидатов в органы уездного уровня и ниже — хотя бы неполное среднее образование. Не могут избираться военнослужащие и полицейские на действительной службе, штатные учащиеся, профессиональные организаторы выборов, а также осужденные, банкроты и лица, которым запрещено занятие публичных должностей. За кандидата вносится избирательный залог, который возвращается, если кандидат соберет хотя бы 10% голосов. Голосование — тайное. Применяется система единственного непередаваемого голоса.

---

\* См. подробнее: *Гудошников Л., Кокарев К.* Политическая система Тайваня. Второе доп. изд. М., 1999. С. 26—46.

С 1996 г. *Президент* и Вице-президент избираются не Национальным собранием, как ранее, а прямыми выборами на четыре года с правом однократного переизбрания. Досрочная вакансия должности Вице-президента замещается на оставшийся срок по предложению Президента решением Законодательной палаты. В случае одновременной вакантности должностей Президента и Вице-президента их полномочия временно переходят к председателю Исполнительной палаты и проводятся довыборы на оставшийся срок. Голосование избирателей по отзыву Президента или Вице-президента

может иметь место по инициативе 1/4 всех депутатов Законодательной палаты, одобренной 2/3 того же их числа. Для отзыва необходимо более половины действительных голосов при условии, что в голосовании приняли участие более половины избирателей "свободной территории". Предложение об отрешении от должности Президента или Вице-президента за измену или мятеж может инициироваться абсолютным большинством и нуждается в одобрении 2/3 состава Законодательной палаты и только при этих условиях вносится в Национальное собрание.

Президент назначает и смещает председателя Исполнительной палаты и с одобрения Законодательной палаты ряд других должностных лиц, может без контрасигнатуры распустить Законодательную палату и обязан это сделать после консультации с ее председателем в течение 10 дней в случае выражения недоверия председателю Исполнительной палаты. Роспуск не допускается в период военного или чрезвычайного положения.

*Исполнительная палата* несет политическую ответственность перед Законодательной палатой и обладает правом отлагательного вето в отношении решений последней, которое Законодательная палата может преодолеть, приняв решение повторно абсолютным большинством.

*Законодательная палата* состоит из 225 членов. Из них 168 избираются не менее чем по одному от городов центрального подчинения, уездов и городов "свободной территории", 4 — от аборигенов, 8 — от граждан, проживающих за границей, и 41 — от общенационального избирательного округа. Для женщин резервируется около 1/10 мест. Выборы производятся в том же порядке, что и в Национальное собрание.

Палата осуществляет законодательную власть от имени народа и решает вопросы о проектах законов, бюджета, введении военного положения, общей амнистии, вопросы войны и мира, о заключении договоров и др.

*Судебная палата* разрешает гражданские, уголовные, административные дела, принимает дисциплинарные меры в отношении государственных служащих, может толковать Конституцию и добиваться единообразия в толковании законов и указов. Палата состоит из великих судей, назначенных пожизненно Президентом с согласия Законодательной палаты. В том же порядке назначены председатель Палаты и его заместитель. С 2003 г. Палата должна состоять из 15 великих судей, включая председателя и его заместителя, индивидуально назначаемых Президентом с согласия Национального собрания на восемь лет без возможности переназначения, причем 8 членов, включая председателя и его заместителя, будут назначены в 2003 г. на четыре года. Помимо осуществления обычных полномочий великие судьи составят Конституционный трибунал, который будет рассматривать дела о роспуске политических партий, нарушивших Конституцию.

В компетенцию *Экзаменационной палаты* входит проведение экзаменов, отбор и аттестация государственных служащих, решение их социальных и правовых проблем. Председатель, его заместитель и члены Палаты назначаются Президентом с одобрения Национального собрания.

*Контрольная палата* осуществляет полномочия "по отрешению от должности, порицанию и аудиту". Она состоит из 29 членов, включая председателя и его заместителя, которые назначаются Президентом с согласия Законодательной палаты на шесть лет. Процедуры импичмента в отношении чиновников центрального или местных правительств, членов Судебной или Экзаменационной палаты возбуждаются двумя или более членами Контрольной палаты и завершаются решением более 9 ее членов. Члены Палаты не должны состоять в политических партиях и осуществляют свою компетенцию независимо.

Система *управления и самоуправления* в провинциях и уездах организована следующим образом.

Провинция здесь единственная. Хотя только на нее и распространяется фактическая юрисдикция властей "Китайской Республики", существует и предусмотрено теперь конституционно провинциальное правительство из 9 членов, включая председателя, которых назначает Президент по представлению председателя Исполнительной палаты. Учрежден также консультативный совет, члены которого назначаются в том же порядке. Таким образом, на уровне провинции самоуправления нет, а есть лишь местное управление.

В уездах учреждены уездные правительства во главе с начальниками уездов, избираемыми избирателями уездов. Это уже органы самоуправления.

Провинции должны исполнять распоряжения Исполнительной палаты и контролировать решение вопросов, отнесенных к компетенции уездов.

На Тайване проживают девять групп аборигенов, которые ныне рассчитывают на возвращение им прав самоуправления.



Конституция содержит положения, ориентирующие экономическую и социальную политику государства.

### **Контрольные вопросы и задания**

1. В чем состоят особенности конституционного развития Китая?
2. Сколько конституций было в истории Китая?
3. В чем проявляется социалистический характер Конституции КНР 1982 г.?
4. Каков порядок изменения Конституции КНР? Охарактеризуйте его с точки зрения жесткости и сравните с порядком изменения Конституции в России.
5. С чем связаны основные особенности конституционно-правового статуса граждан в КНР?
6. Перечислите основания приобретения и утраты гражданства КНР. Какие органы принимают решения по этим вопросам?
7. В чем состоит специфика конституционного регулирования политических прав и свобод в Конституции КНР? С чем она связана?
8. Какие экономические права предоставлены гражданам КНР на конституционном уровне?
9. Какое место в системе конституционных прав и свобод занимают личные права?
10. Сравните гарантии прав и свобод в КНР и какой-либо демократической стране. В чем различие?
11. Как урегулированы основы общественного строя в Конституции КНР?
12. Охарактеризуйте принципы избирательного права в КНР. В чем состоят особенности избирательной системы КНР?
13. Сравните систему государственных органов КНР и любой другой изученной страны. Имеются ли общие черты? В чем состоит различие?
14. Какие элементы составляют систему административно-территориального устройства КНР? Как это отражается на организации государственной власти?
15. Сравните правовой статус районов национальной автономии и ОАР. Выявите общее и особенное.
16. Сравните институты конституционного права на Тайване с институтами государственного права КНР.
17. Какова форма правления на Тайване?

### **Литература**

- Китайская Народная Республика. Конституция и законодательные акты. М.: Прогресс, 1984.
- Китайская Народная Республика. Законодательные акты. М.: Прогресс, 1989.
- Конституция Китайской Народной Республики // Конституции социалистических государств. Т. 1. М.: Юрид. литература, 1987.
- Законодательные акты о гражданстве. Т. 2—3 (т. 2: Страны Америки; т. 3: Страны Азии, Океании, Австралии). М.: Терра, 1993.
- Закон Китайской Народной Республики о внесении поправок в Конституцию Китайской Народной Республики // Новое законодательство КНР. Экспресс-информация. Вып. 5. М.: ИДВ РАН, 1994.
- Закон Китайской Народной Республики об организации комитетов городского населения // Там же.
- Закон Китайской Народной Республики о государственном флаге; Постановление Постоянного комитета Всекитайского собрания народных представителей о наказании за надругательство над государственным флагом и государственным гербом Китайской Народной Республики // Там же.
- Регламент деятельности лиц, входящих в состав Постоянного комитета Всекитайского собрания народных представителей // Там же.
- Формирование будущего статуса Сянгана. Документы и материалы. Экспресс-информация. М.: ИДВ АН СССР, 1990.
- Закон Китайской Народной Республики о депутатах Всекитайского собрания народных представителей и местных собраний народных представителей различных ступеней // Новое законодательство КНР. Экспресс-информация. Вып. 10. М.: ИДВ РАН, 1992.
- Закон Китайской Народной Республики о профсоюзах // Там же.
- Закон Китайской Народной Республики о гарантиях прав и интересов женщин // Там же.
- Формирование статуса Аомыньского особого административного района Китайской Народной Республики. Нормативные материалы. Экспресс-информация. Вып. 4. М.: ИДВ РАН, 1993.

Закон Китайской Народной Республики о выборах во Всекитайское собрание народных представителей и в местные собрания народных представителей различных ступеней // Новое законодательство КНР. Информационные материалы. Вып. 3. Ч. 1. М.: ИДВ РАН, 1995.

Закон Китайской Народной Республики об организации местных собраний народных представителей различных ступеней и местных народных правительств различных ступеней // Там же.

Закон Китайской Народной Республики о народной полиции // Там же.

Закон Китайской Народной Республики о судьях // Новое законодательство КНР. Информационные материалы. Вып. 7. М.: ИДВ РАН, 1996.

Закон Китайской Народной Республики о прокурорах // Там же.

Правила выборов депутатов Народно-освободительной армии Китая во Всекитайское собрание народных представителей и местные собрания народных представителей различных ступеней от уездной ступени и выше // Новое законодательство Китайской Народной Республики. Экспресс-информация № 8. М.: ИДВ РАН, 1997.

Правила выборов депутатов во Всекитайское собрание народных представителей девятого созыва от Сянганского особого административного района Китайской Народной Республики // Новое законодательство Китайской Народной Республики. Экспресс-информация № 9. М.: ИДВ РАН, 1998.

Конкретные правила образования Законодательного совета первого созыва Сянганского особого административного района Китайской Народной Республики // Там же.

Закон Китайской Народной Республики о государственной обороне // Там же.

Закон Китайской Народной Республики об административном контроле // Там же.

Поправки к Конституции Китайской Народной Республики // Новое законодательство Китайской Народной Республики. Экспресс-информация № 9. М.: ИДВ РАН, 1999.

Регламент Всекитайского собрания народных представителей Китайской Народной Республики // Там же.

Правила избрания депутатов от Аомыньского особого административного района во Всекитайское собрание народных представителей // Там же.

Закон Китайской Народной Республики об организации комитетов сельского населения // Там же.

Закон Китайской Народной Республики об адвокатуре // Там же.

Поправки к Конституции Китайской Народной Республики // Новое законодательство Китайской Народной Республики. Экспресс-информация № 10. М.: ИДВ РАН, 2000.

Правила регистрации общественных объединений // Там же.

Временные правила регистрации народных непроизводственных организаций // Там же.

Временные правила регистрации отраслевых организаций // Там же.

Закон Китайской Народной Республики о пересмотре административных действий // Там же.

Закон Китайской Народной Республики об индивидуальных частных предприятиях // Там же.

Многопартийность на Тайване. М.: Восточная литература, 1999.

Политическая система Китайской Народной Республики (структура основных институтов власти). Экспресс-информация № 1. М.: ИДВ РАН, 1996.

Права человека в Китае. Пекин: Пресс-канцелярия Госсовета КНР, 1991.

Президентские выборы 2000 г. на Тайване и проблемы безопасности в Дальневосточном регионе. Материалы научной конференции 4 мая 2000 г. М.: ИСАА МГУ, 2000.

Проблемы и потенциал устойчивого развития Китая и России в XXI веке. Тезисы докладов VII Международной научной конференции "Китай. Китайская цивилизация и мир. История, современность, перспективы" (Москва, 25—27 сентября 1996). Ч. 2. М., 1996.

Проблемы модернизации Тайваня. Материалы научной конференции 8 декабря 2000 г., г. Москва. М.: Памятники исторической мысли, 2001.

Современный Тайвань. Справочно-аналитические материалы. Вып. 1 (10). М.: ИДВ РАН, 2000.

Современный Тайвань. Справочно-аналитические материалы. Вып. 2 (11). М.: ИДВ РАН, 2000.

Цзян Цзэминь. Отчетный доклад на XIV съезде КПК. Пекин, 1992.

Конституция Китайской Республики. Тайпей: Правительственное информационное бюро Китайской Республики, 1998.

Батчаев Э. О. Эволюция институтов парламентаризма на Тайване // Журнал российского права. 1998. № 7.

Бергер Я. Права человека в Китае: всеобщность и специфика // Проблемы Дальнего Востока. 1993. № 3.

*Гудошников Л. М., Кокарев К. А.* Гонконг — особая автономия Китая. Информационный бюллетень № 8. М.: ИДВ РАН, 1999.

*Гудошников Л. М., Кокарев К. А.* Политическая система Тайваня. Второе доп. изд. М.: КОМАРМ, 1999.

*Егоров К. А.* Представительная система Китая: история и современность. М.: Спарк, 1998.

*Кокарев К.* Традиционная политическая культура Китая и современность // Проблемы Дальнего Востока. 1997. № 2.

*Лю Сумэй, Румянцев Е. Н.* Китай, каким я его знаю. М., 1999.

*Энгельфельд В. В.* Очерки государственного права Китая. Пекин: Societe anonyme imprimerie de Navarre, 1925.

## **Глава XIII. Основы конституционного права Индии**

### **§ 1. Конституция Индии**

#### **1. Конституционное развитие**

Республика Индия (Бхарат), или Индийский Союз, — крупнейшее федеративное демократическое государство, занимающее второе место в мире по численности населения, которая приближается к 1 млрд. человек. По многим показателям она входит в десятку наиболее развитых стран.

Индия была в числе первых крупных стран, освободившихся после Второй мировой войны от колониальной зависимости. Она создала свою оригинальную государственность и Конституцию, которые стали объектами изучения и в определенной степени примерами для других освобождавшихся вслед за ней стран и народов. Эта "живая лаборатория развивающегося конституционализма" оказалась своеобразной моделью, воплотившей в себе многие характерные для афро-азиатских конституций черты, проблемы и тенденции. Индийская Конституция за полвека своего развития продемонстрировала удивительное сочетание типичности и оригинальности, модернизма и традиционности, а главное — способность приспособливаться к меняющимся условиям современного мира и достаточно эффективно обеспечивать развитие этой громадной, многонациональной, поликонфессиональной, разнокастовой и столь многоликой страны, которая в этом отношении напоминает Россию.

Британское проникновение на Индостанский полуостров начала осуществлять на рубеже XVII в. Ост-Индская торговая компания, превращенная позднее в публичную корпорацию. Она постепенно подчиняла себе существовавшие тысячелетиями местные общины и феодальные государственные структуры. В дальнейшем функции власти на полуострове перешли к назначаемым британским правительством чиновникам, которые действовали на основании законов об управлении Индией, издававшихся британским Парламентом. Главный британский администратор стал даже именоваться Вице-королем Индии.

Колониальное владычество Соединенного Королевства в Индии осуществлялось как в прямой, так и в косвенной форме. Прямая выражалась в создании провинций, управлявшихся британскими администраторами, а косвенная — в сохранении ряда индийских княжеств, правители которых — раджпра-мукхи — были поставлены в феодальную зависимость от британской Короны, представленной Вице-королем, и вынуждены были следовать указаниям своих британских "советников". Хотя это колониальное владычество обеспечивало экономическую эксплуатацию богатейших ресурсов огромной страны и преследовало также военно-стратегические цели, объективно оно имело для народов полуострова и положительные последствия — ускорило их приобщение к современной цивилизации, создало властные структуры с элементами демократии и вооруженные формирования, развило, сколь ни парадоксально, национальное самосознание, что дало возможность затем добиться государственной независимости.

После мощного народного восстания 1857 г., жестоко подавленного, британцы осознали необходимость привлечения к участию в управлении местной элиты, которая в 1885 г. создала национальную политическую организацию "Индийский национальный конгресс" (ИНК). Эта организация возглавила национально-освободительное движение в стране. Его особенностью стало инициированное Махатмой Ганди движение гражданского неповиновения (сатьяграха). Однако национально-освободительное движение раздиралось межрелигиозными противоречиями, прежде всего между индусами и мусульманами.

Принятый в 1919 г. очередной Закон об управлении Индией "открыл новую главу" в истории ее конституционного развития, начав процесс постепенной передачи власти в стране индийцам, отмечал индийский профессор Махадео Прасад Шарма\*. По этому закону реальное управление страной оставалось в руках генерал-губернатора в совете, который был ответствен только перед британским Парламентом, однако были учреждены две законосовещательные и большей частью выборные палаты — Государственный совет и Законодательное собрание.

---

\* См.: Шарма М. П. Государственный строй Индийской Республики. М., 1958. С. 32.

В 1935 г. британский Парламент издал последний Закон об управлении Индией. Он учредил всеиндийскую федерацию, в состав которой вошли провинции и княжества. На федеральном уровне и в провинциях система власти подлежала перестройке по парламентарному образцу. Федерация, впрочем, не была достроена из-за противодействия партий, но ответственные правительства в провинциях были сформированы.

Когда началась Вторая мировая война, британское правительство объявило Индию воюющей стороной, против чего выступил ИНК, отозвавший свои правительства в провинциях. Напротив, правительства Мусульманской лиги продолжали работать, и в 1940 г. Мусульманская лига потребовала создать мусульманское государство Пакистан.

Для разработки Конституции было избрано Учредительное собрание, которое приступило к работе в декабре 1946 г. Оно создало несколько комитетов по выработке разделов проекта Конституции, в которые вошли виднейшие политические деятели и ученые страны. Мусульманская лига, однако, участвовать в выработке Конституции отказалась.

Закон о независимости Индии британский Парламент принял 18 июля 1947 г. Этот закон предусмотрел создание с 15 августа независимых доминионов Индии и Пакистана, причем Пакистан создавался из двух частей — западной и восточной, между которыми пролегал 1600 км индийской территории. Кашмир на границе с Западным Пакистаном оказался спорной территорией, из-за которой между обоими государствами велись боевые действия и которая в настоящее время разделена, хотя обе страны продолжают претендовать на нее целиком. В 1971 г. не без помощи Индии Восточный Пакистан вышел из состава Пакистана и стал отдельным государством Бангладеш. Таким образом, на территории бывшей британской колонии Индии существуют ныне три независимых государства.

После длительного обсуждения 26 ноября 1949 г. проект Конституции был утвержден Учредительным собранием, и 26 января 1950 г. Конституция Индии вступила в силу. Эта Конституция как бы подвела итог борьбы народов Индии за независимость. В то же время она явилась и по сей день остается своего рода социальным компромиссом. Стремление согласовать приемлемым образом чаяния и интересы различных классов и слоев общества, различных этносов, религиозных общин и каст и приблизиться к общенациональному консенсусу имеет в Индии характер тенденции, усилившейся в процессе развития Конституции.

Конституция утвердила государственный суверенитет, создала предпосылки для подкрепления политической независимости независимостью экономической, для обеспечения единства государства и управления страной, разобщенной сложнейшими языковыми, национальными, религиозными и кастовыми барьерами, для повышения чрезвычайно низкого жизненного уровня людей, для устранения феодально-колониальных пережитков, сковывавших развитие внутреннего рынка. Конституция открыла юридические возможности для развития в стране демократии, стала правовой основой для различных отраслей национального законодательства, определила главные направления дальнейшего развития государства.

Индия своей Конституцией создала прецедент: отказалась от статуса доминиона, провозгласив республику, и в то же время осталась в составе Содружества, возглавляемого британской Коронаой. До этого в Содружестве участвовали наряду с бывшей метрополией только доминионы, за которыми Вестминстерский статут 1931 г. признал государственный суверенитет.

Для того чтобы добиться единообразия законодательства на всей территории Индии, в Конституцию были включены элементы гражданского, административного, финансового, процессуального, трудового и других отраслей права, которые обычно содержатся в текущем законодательстве. В результате стремления объять по возможности большую сферу жизни Конституция оказалась хотя и продуманной, но одной из самых объемных писанных конституций мира\*, местами крайне задетализированной и весьма сложной по структуре.

---

\*См.: Gupta R. K., Sarkar S. C. Overview of Constitutional Law of India. Delhi, 1982. P. 111.

Эти кажущиеся внешними качества и предопределили некоторые тенденции дальнейшего развития индийского конституционного права: многочисленность принимаемых поправок; стремление "индианизировать" заимствованные иностранные нормы и идеи; желание, легко заменяя детали, сохранить базовый каркас Конституции (теория неизменяемых "основополагающих черт и структуры Конституции"), переплетенность собственно конституционных норм с решениями Верховного суда, вынесенными в порядке конституционного контроля, законами, имеющими конституционное значение, обычаями, делегированным законодательством и т. д. Создатели Конституции Индии использовали те государственные институты и инструменты, которые уже были известны населению и успешно работали\*.

---

\* См.: *Kashuap S. C. The Political System and Institution Building under Jawaharlal Nehru. N. D., 1990. P.18.*

При отсутствии достаточного опыта собственного конституционного развития в Индии был избран путь использования положений конституций других стран и приспособления их к специфике индийских условий. Поэтому в Конституции Индии можно выявить статьи, имеющие формальное сходство с конституционными положениями Великобритании, США, Ирландии, Канады, Австралии, германской Веймарской республики, Японии, Бирманского Союза, ЮАР и некоторых других высокоразвитых и развивающихся стран.

Советские и индийские ученые отмечали, что на Конституцию Индии и ее развитие оказали влияние Конституции СССР 1936 и 1977 гг.\* Оно выразилось прежде всего в расширении перечня социально-экономических прав, во внесении в Конституцию Индии основных обязанностей граждан и провозглашении руководящих принципов политики государства в социальной области (см., например, ст. 38, 39, 41, 47). В статьях, направленных на поднятие социального, экономического и культурного уровня отсталых групп населения, каст и племен, можно заметить некоторую аналогию с опытом национального строительства Советского Союза и мерами, принимавшимися в СССР для ликвидации отсталости и неравенства различных национальностей. Из анализа текста индийской Конституции следует формальное признание ею стремления к социальному, политическому и экономическому равенству всех членов общества. К сожалению, этот принцип не претворяется в жизнь в полном объеме.

---

\* См.: *Левин И. Д., Мамаев В. А. Государственный строй Индии. М., 1957. С. 62; Mal Lodha. Fundamental Law of India and USSR // Indo-Soviet Law Seminar. Jodhpur, 1985; Sharma J. New Soviet Constitution: an Indian Assessment. N. D., 1983.*

Конституция осуждает эксплуатацию, угнетение, содействует модернизации страны. В основе индийской модели развития по "третьему пути" (не капитализм и не социализм) были заложены жизненные реальности и приспособленный к ним комплекс ценностей социальной справедливости и демократии. Эти идеи не были заимствованы ни в СССР, ни из опыта социалистов Европы, а уходили своими корнями в глубь индийской религиозно-культурной традиции. В документах ИНК, длительное время руководившего страной в период борьбы за независимость и после ее завоевания, неоднократно указывалось, что Индия стремится построить "общество социалистического образца". В результате принятия в 1976 г. 42-й поправки к Конституции в ее преамбулу было включено определение Индии как "суверенной, социалистической, светской и демократической республики". В лозунгах индийских политических партий все чаще встречается термин "демократический социализм", означающий своеобразный сплав индийского социализма, национализма и западного либерализма.

Несмотря на использование конституционного опыта других стран, индийская Конституция отнюдь не стала сборником заимствований из иностранных конституций. Индийская конституционная теория и практика в значительной степени преломляют заимствованные нормы, положения и идеи, наполняя их новым содержанием, придавая им все более своеобразный, национальный характер, соответствующий потребностям индийской действительности. Эта тенденция к самостоятельному правотворчеству особенно четко проявилась в ходе развития Конституции в прошедшие после принятия Конституции десятилетия.

Развитие конституционализма в независимой Индии происходило иначе и в других социально-экономических условиях, чем, например, в высокоразвитых странах Европы. Конституционные процессы, которые растянулись в Европе на века, были спрессованы в Индии в десятилетия и протекали в сравнительно бедной и малограмотной стране. Здесь в обществе сталкиваются и переплетаются в сложном взаимодействии социальные, экономические и политические процессы и отношения, которые присущи различным историческим эпохам. Так, у отсталых жителей лесных и горных районов еще

сохранились элементы родоплеменных отношений, во всем обществе сильны традиции индуизма и ислама, в деревнях живучи некоторые феодальные пережитки. Это питательная база для сохранения традиционных и нетрадиционных (докапиталистических) социальных слоев, которые весьма многочисленны в Индии.

Осложняет ситуацию чрезвычайная религиозная неоднородность населения и признание в Индии различных религиозных правовых систем, с чем также нельзя не считаться. Общинно-кастовая и национально-языковая разобщенность, резкая дифференциация между отдельными районами страны, недостаточно развитая инфраструктура — все это делает непрымой реализацию конституционных положений, которые должны единообразно пониматься и применяться на всей территории государства.

За полвека действия Конституция независимой Индии претерпела весьма глубокие изменения. По мнению, профессора Д. Д. Басу, "почти каждое первоначальное положение Конституции было изменено либо путем внесения формальных поправок, либо посредством судебных толкований и поэтому оценка действующей Конституции сама по себе уже представляет чрезвычайно сложную задачу"\*.

Внесенные за это время более 80 поправок существенно видоизменили структуру Конституции, текст и реальное содержание многих конституционных положений. Так, была дополнена преамбула, две части упразднены и две добавлены, а 18 других — многократно изменялись.

---

\* *Basu D.D. Introduction to the Constitution of India. 9<sup>th</sup> ed. N. D., 1982. P. 364.*

Конституционное развитие Индии можно разбить на два взаимообусловленных и связанных логикой общественно-исторического развития этапа. Хронологически водораздел между ними несколько растянут во времени и приходится на конец 70-х — начало 80-х гг.

Первый этап начался с обретения независимости и продолжался до конца 70-х гг. Это был исторический этап, когда в Индии совершилась и в основном была завершена "национальная, по существу буржуазно-демократическая, революция как политическая, так и социальная... Хотя проведенные политические и социально-экономические преобразования, как правило, носили компромиссный характер, они существенно изменили политический строй, а во многом и социально-экономическую структуру страны"\*. В этот период происходило становление, отлаживание и развитие Конституции Индии как высшего закона молодой освободившейся от колониальной зависимости страны с относительно низким уровнем развития капитализма и с еще существенными феодально-колониальными пережитками.

---

\* *Комаров Э. Н. Некоторые концептуальные проблемы социально-политического развития // Экономическое, социальное и политическое развитие Индии (1947—1987). М., 1989. С. 105.*

Первый период социально-экономической и политической эволюции независимой Индии получал правовое обеспечение на основе не только первоначального текста Конституции, но и поправок к ней, которые были непосредственно направлены на решение задач этого этапа развития: поправки способствовали устранению феодально-колониальных пережитков прошлого, проведению аграрных реформ, национализации предприятий, банков, целых отраслей промышленности и созданию на этой базе самого мощного в развивающемся мире государственного сектора. Принятые за это время конституционные поправки привели к существенным (даже слишком!) ограничениям права частной собственности и введению государственного регулирования экономики. Имели место некоторые ограничения прав граждан.

"Спускаемый сверху" посредством использования государственного аппарата, обладающий определенными антифеодальными, прогрессивными чертами государственный сектор помогает разрешать противоречия в рамках единого национального народного хозяйства, но в то же время он не всегда достаточно эффективен. Модернизация индийской экономики и все более широкое включение ее в мировой рынок оказали воздействие не только на политическую жизнь страны, но и на правовую надстройку и ее конституционные основы.

В течение всего периода независимости наблюдается тенденция к расширению функций и масштабов деятельности индийского государства, а вместе с ним сфер и объема конституционного регулирования. В то же время закономерное развитие гражданского общества, становление правового государства и современной демократии в Индии все сильнее препятствуют усилению этой тенденции.

Так, принятая уже в 1951 г. 1-я поправка ввела определенные ограничения частной собственности, которые позволили провести ряд реформ в экономической области, прежде всего аграрную реформу, которая устранила феодальное землевладение. Дополнительные уточнения в эти положения были

внесены 4-й поправкой в 1955 г., 17-й поправкой в 1964 г., 25-й поправкой в 1971 г., 42-й поправкой в 1976 г., 44-й поправкой в 1978 г., к чему мы еще вернемся.

Одной из первых крупнейших реформ была реорганизация штатов в основном по лингвистическому принципу, осуществленная в 1956 г. (7-я поправка). Первоначально субъектами федерации были три группы штатов — А (бывшие провинции Британской Индии), В (княжества) и С (территории, управляемые из центра, но с возможным созданием выборных законодательных органов и ответственных правительств), а кроме того, существовали территории группы D, управлявшиеся только исполнительной властью центра. В результате реформы раджпрамукхи (наследственные монархи в княжествах) утратили власть, княжества были ликвидированы и созданы два вида территориальных единиц — штаты и союзные территории, о статусе которых мы расскажем ниже в § 6 настоящей главы. Сейчас отметим лишь, что 14-я поправка (1962 г.) демократизировала систему управления союзными территориями, предоставив им самоуправление. Система отношений между центром и штатами корректировалась 42—44-й поправками, причем подчас в противоположных направлениях, что определялось политическими линиями партий, формировавших Правительство.

Второй этап эволюции Конституции начался с конца 70-х гг. и продолжается в настоящее время. Он связан с окончательной "доделкой" общедемократических преобразований, изменением партийной системы — ликвидацией доминирования одной партии, окончательным преодолением феодально-колониальных пережитков в индийском обществе, достигшем к этому времени среднего уровня экономического развития и продолжающем эволюцию в направлении современного рынка, ориентирующемся на рывок в постиндустриальное будущее. В сфере экономики возросло значение конституционного регулирования взаимодействия трех относительно самостоятельных, но взаимосвязанных укладов, в значительной степени определяющих экономическое развитие Индии: крупного частного капитала, государственного сектора и мелкого частнокапиталистического производства. В стране сложился и становится все более влиятельным средний класс, включавший уже к концу 80-х гг., по различным оценкам, от 50 до 140 млн. человек, к которому примыкает сформировавшийся в "зонах зеленой революции" и крепнущий слой фермерства\*.

---

\* См.: *Клюев Б. И.* Изучение и использование опыта независимой Индии как важный элемент российско-индийских связей // *Россия и Индия в современном мире.* М., 1995. С. 86.

Принципиальные изменения, символизирующие переход от одного этапа эволюции Конституции Индии к другому, внесены упомянутой 44-й поправкой 1978 г. Они укрепили эффективный рыночный компонент экономики, уточнили компетенцию высших органов государственной власти, содержат ряд мер по ликвидации наиболее авторитарных положений 42-й поправки. Из последующих поправок надо отметить институционализацию политических партий 52-й поправкой, снижение 61-й поправкой возрастного избирательного ценза. Для второго этапа развития Конституции Индии характерны постепенное преодоление черт и тенденций, присущих конституциям развивающихся стран, и, напротив, включение положений, аналогичных тем, которые содержатся в конституциях высокоразвитых государств. Логика и опыт весьма бурного и самобытного развития Конституции Индии позволяют предположить, что на втором достаточно продолжительном этапе с учетом индийской специфики будут рождаться и развиваться новые, направленные в постиндустриальную перспективу, тенденции и черты индийского конституционализма, которые сегодня лишь намечаются.

Несмотря на столь многочисленные изменения, уже внесенные в Конституцию, перед ней, в плане перспектив дальнейшего развития, остаются еще весьма серьезные проблемы, которые требуют своего разрешения. Среди таких проблем дальнейшее развитие федерации и решение национально-языкового вопроса на подлинно демократической основе, расширение прав и свобод и их обеспечение, связь их с основными обязанностями и наполнение последних реальным содержанием, решение проблемы соотношения основных прав и руководящих принципов политики государства (см. ниже — § 2 и 3 настоящей главы), сглаживание наиболее авторитарных черт чрезвычайных положений Конституции и др.

Эволюция индийского конституционализма в начале третьего тысячелетия будет, наверное, в значительной степени определяться диалектикой взаимодействия превалирующей демократической и ослабевающей авторитарной тенденций, отражающих два противоположных, но связанных между собой подхода экономически доминирующих и политически правящих кругов к решению проблем эффективного развития, сохранения единства государства и обеспечения стабильного прогресса общества. Этот процесс осложняется, однако, высоким уровнем напряженности межклассовых,

этнических, религиозных, кастовых и социальных противоречий в условиях динамично развивающихся под воздействием научно-технической и технологической революции основ современной рыночной экономики.

## 2. Общая характеристика Конституции в действующей редакции

Сегодня Конституция Индийской Республики состоит из преамбулы, 458 действующих статей, объединенных в 24 части (их число увеличилось на три, но одна отменена), и 12 приложений, число которых увеличилось, а содержание многих изменилось. Ряд частей Конституции делится на главы, а приложения — на статьи, а некоторые также на части. За время действия Конституция выросла на 63 действующих статьи, притом что не действуют 15 отмененных статей, включая некоторые из тех, что были внесены поправками к Конституции. Редакция некоторых из действующих статей изменена или заменена позднейшими поправками. На начало сентября 2000 г. были приняты 83 поправки к Конституции. В приложения к Конституции 36 раз вносились поправки (в одно только IX приложение внесено 284 пункта), 355 раз изменялись статьи Конституции. Свыше 100 статей было добавлено, а около 20 — упразднено. Всего в Конституцию Индии было внесено более 500 изменений.

Общая структура Конституции приобрела в результате большую стройность и сбалансированность: с упразднением деления штатов на неравные по своему положению группы федеративная система была рационально унифицирована и две части (VII и IX) исключены, а с добавлением части IV-а "Основные обязанности" правовое положение граждан в конституционном документе приобрело несколько более реалистическое отображение.

Как отмечалось, в полувековом развитии Конституции Индийской Республики четко проявились общие для современных конституций противоположные тенденции — авторитарная и демократическая. Они отразились в сложнейшем переплетении как прогрессивных, так и антидемократических поправок, которые в процессе последующего судебного толкования или применения исполнительной властью, а также проходя через "фильтры рецепции" своеобразной политической культуры, подчас приобретают различные дополнительные, иногда диаметрально противоположные, оттенки. На содержание и развитие Конституции Индии наложили свой отпечаток напряженные социальные отношения и попытки нейтрализовать их как традиционными для Индии способами, так и с использованием оправдавших себя в высокоразвитых странах социально ориентированных конституционных приемов и методов.

В Конституции провозглашен весьма широкий, с учетом индийских особенностей, круг прав, свобод и обязанностей человека и гражданина, которые, правда, снабжены "противовесами" в виде не только заранее предусмотренных ограничений, но и разветвленных институтов военного и чрезвычайного (в том числе в сфере финансов) положения. В Конституцию включены нормы о содействии международному миру, справедливости и безопасности (ст. 51).

Одна из основных целей принятия Конституции заключалась в правовом оформлении существования Индии в качестве подлинно независимого национального государства. Это стремление подчеркнуть суверенитет молодой республики отразилось и в намерении отказаться от использования английского языка и заменить его хинди — наиболее распространенным национальным языком, развитию которого содействует государство.

Конституция предусмотрела федеративную форму политико-территориального устройства, для которого тем не менее характерна высокая степень централизации. Это обусловлено все еще актуальной опасностью сепаратизма и ирредентизма. Примечательно, однако, что один из наиболее важных сюжетов федерализма — распределение предметов ведения между центром и субъектами федерации — помещен не в основном тексте, а в одном из приложений.

Это не единственная особенность структуры индийской Конституции. Заслуживает внимания и то, что в отличие от многих европейских конституций нормы, регулирующие статус исполнительной власти, предшествуют в ней нормам, посвященным власти законодательной, хотя ч. XI "Отношения между Союзом и штатами" начинается с регулирования отношений как раз в законодательной сфере. Еще одна особенность — отсутствие на федеральном уровне таких ныне распространенных институтов непосредственной демократии, как референдум и народная инициатива. Возможно, это обусловлено огромной численностью населения и недостаточным уровнем развития коммуникации.

Мы уже отметили, что индийская Конституция — документ весьма подробный. На его содержание и форму наложили свой отпечаток традиции англосаксонского писаного права, что неудивительно, поскольку индийские юристы обучались либо в Англии, либо у английских профессоров и их учеников. К тому же необходимо было сохранить определенную преемственность с колониальным правом, так как



невозможно в одночасье перейти к новому праву, тем более что колониальное правовое регулирование общественных отношений далеко не всегда было вредным для нового государства. В то же время для государства, стремящегося с помощью права определенным образом перестроить сложившуюся систему общественных отношений, представляется естественным именно более или менее детализированное конституционное регулирование: оно держит законодателя и соответственно правоприменителя в рамках предписанных учредительной властью принципов, препятствует отклонению от них и их извращению в текущем законодательстве и правоприменительной практике. В государстве, имеющем устойчивые традиции демократического развития, в Конституции можно ограничиться более или менее лапидарным формулированием желаемых принципиальных правоположений: администраторы и судьи поймут их скорее всего правильно. Там же, где демократию предстоит буквально внедрять, законодателям, администраторам и судьям нужны длинные конституционные "рельсы" для движения в нужном направлении. Это показали и первые годы индийских реформ, когда Верховный суд объявлял реформаторские законы неконституционными и потребовались соответствующие поправки к Конституции.

Порядок изменения Конституции — комбинированный и позволяет довольно оперативно изменять ее менее существенные положения, гарантируя вместе с тем стабильность основополагающих принципов.

Большая часть конституционных положений может быть изменена Парламентом сравнительно простым способом. Согласно ст. 368 Конституции проект конституционной поправки вносится парламентарием в свою палату и проходит обычную законодательную процедуру. Получив одобрение в палатах большинством общего числа членов и не менее 2/3 присутствующих и голосующих (воздержавшиеся не учитываются), законопроект поступает к Президенту, который обязан его подписать, после чего текст Конституции изменяется в соответствии с положениями закона о поправке.

В некоторых случаях, помимо соблюдения всех указанных требований, до представления закона главе государства необходима ратификация его не менее чем половиной легислатур (парламентов) штатов страны. Эти случаи касаются изменения следующих положений Конституции:

— о выборах Президента (ст. 54, 55), о пределах исполнительной власти Союза (ст. 73) и штата (ст. 162) или о высоких судах для союзных территорий (ст. 241);

— о судебной системе Союза (гл. IV ч. V), о высоких судах в штатах (гл. V ч. VI) или о законодательных отношениях между Союзом и штатами (гл. I ч. XI);

— любого из списков предметов ведения, содержащихся в Приложении VII, в котором разграничивается компетенция Союза и штатов;

— представительства штатов в Парламенте;

— любого положения ст. 368, регулирующей порядок изменения Конституции.

Примечательно, однако, включенная в 1971 г. 24-й поправкой ч. 3 этой статьи, согласно которой на предусмотренные ст. 368 поправки не распространяется содержащееся в ст. 13 Конституции запрещение ограничивать или умалять посредством закона конституционные основные права. Следовательно, поправка к Конституции может их ограничить или умалять. Более того, в 1976 г. 42-я поправка добавила к данной статье еще две части, в которых подчеркнута неограниченность учредительной власти Парламента, в частности и в отношении ч. III Конституции, провозглашающей основные права; судам запрещено ставить под сомнение конституционные поправки на каком бы то ни было основании. Видный индийский юрист П. М. Бакши, основываясь на ряде судебных решений, полагает, что указанные две части ст. 368 выходят за пределы компетенции законодателя (*ultra vires*), ибо исключают судебный пересмотр, представляющий собой существенную черту Конституции\*.

\* См.: The Constitution of India. With Selective Comments 'by P. M. Bakshi. Delhi, 1997. P. 289—290.

Поправки к Конституции не присоединяются к ее основному тексту, как в США, и не инкорпорируются в ее текст как таковые. Инкорпорируется их содержание, предусматривающее как изменение, отмену или добавление правоположений в имеющихся статьях, так и включение новых статей или даже частей либо глав. В случае отмены какой-либо статьи или части Конституции существующая нумерация статей и частей сохраняется.

Конституция может быть фактически изменена Парламентом в порядке обычного законодательства. Это возможно при образовании новых штатов, изменении их границ или названий (ст. 2—4), упразднении или создании законодательных советов (верхних палат в легислатурах) штатов (ст. 169). Несмотря на то, что такие законы изменяют текст Конституции (в частности, Приложение I) и

затрагивают территориальное устройство страны, они не рассматриваются как официальные поправки в смысле ст. 368.

Действие положений Конституции в реальной жизни зависит от толкования их судами, осуществляющими функции конституционного надзора, и применения исполнительной властью.

С одной стороны, описанные процедуры внесения в Конституцию поправок обусловлены потребностями экономической и политической жизни развивающейся Индии, а также неравнозначностью положений ее весьма объемной Конституции. Однако степень жесткости или гибкости порядка изменения той или иной статьи отнюдь не всегда соответствует ее важности, а способ изменения не выполняет полностью свою регулируемую функцию. С другой стороны, они удобны для правящей партии тем, что обеспечивают возможность выбора наиболее приемлемого способа для внесения нужных ей изменений в статьи высшего закона.

В эволюции Конституции Индии наблюдалась тенденция комплексного использования предусмотренных в ее тексте как жестких, так и гибких и очень гибких способов изменения ее различных по важности положений. При этом роль и значение использования гибких методов изменения Конституции и ее толкования Верховным судом по сравнению с жесткими относительно возрастает, что придает практике приспособления высшего закона страны к потребностям современного этапа скорее - гибкий, чем жесткий характер. Такое сочетание разных способов изменения Конституции весьма интересно с точки зрения юридической техники и особенно ценно для бурно развивающегося молодого независимого многонационального федеративного государства, каким является Индийский Союз. Оно обеспечивает приспособляемость, завидное и явно выгодное для Правительства сочетание изменчивости и относительной стабильности Конституции, ее динамизм и устойчивость, а также способствует поддержанию весьма высокого престижа Конституции Индии среди ученых-конституционалистов мира и жителей страны.

Эволюция Конституции продемонстрировала известный рост несоответствия формы ее отдельных положений (например, провозглашение Индии "социалистической" республикой, признание приоритета "Руководящих принципов государственной политики" над "Основными правами" и появление "Основных обязанностей") их фактическому осуществлению. Можно сказать, что это усилило в определенной мере фиктивность некоторых положений индийской Конституции хотя по сравнению со многими конституциями других развивающихся стран она достаточно реальна.

Конституция миролюбивой, неприсоединившейся, демократической Индийской Республики может в определенной степени служить для значительной группы развивающихся стран примером сравнительно большей степени демократии, что выражается как в наличии прогрессивных конституционных институтов, норм, процедур, в объеме закрепленных в Конституции прав и свобод, так и в их практическом функционировании и осуществлении. Это особенно заметно на фоне окружающих Индию стран, в большинстве которых существуют авторитарные режимы.

Думается, что весьма высокая степень стабильности индийской Конституции в значительной мере обеспечивается за счет характерной для этой страны и получившей дополнительное развитие за годы независимости особой гибкости конституционного регулирования:

- экономических отношений, и прежде всего отношений, связанных с правом собственности;
- правового статуса граждан, представляющего собой хитросплетение основных прав, руководящих принципов государственной политики, основных обязанностей, и некоторых других элементов Конституции, имеющих различную правовую значимость;
- комбинированного гибко-жесткого порядка изменения Конституции;
- применяемых в сочетании национально-лингвистического и административно-территориального принципов при строительстве федерации;
- используемых в Индийском Союзе различных форм автономии: лингвистических штатов (при известных различиях их компетенции), союзных территорий (также обладающих различной компетенцией), автономных национальных областей, автономных округов и автономных районов;
- межнациональных и языковых отношений;
- разработанного механизма чрезвычайного положения;
- избирательного права;
- положения наиболее отсталых слоев населения с целью предотвращения возможных социальных потрясений;
- института конституционного контроля и др.

Эти институты и подсистемы, скорректированные многочисленными поправками, подключаются к специально предусмотренным Конституцией организационным и правовым механизмам регулирования и контроля экономических, национальных, языковых, федеративных, социальных и иных отношений (институт конституционного контроля, министерства, комитеты, комиссии, советы и т. д.) и соединяются через Конституцию и государственный аппарат в единую систему. В идеале эта система призвана обеспечивать функционирование гибкого государственного и правового механизма саморегулирования многообразных общественных отношений, позволяющего по возможности свести к минимуму остроту социальных конфликтов и способствовать осуществлению государственной интеграции в столь пестрой в национальном, языковом, религиозном, кастовом и культурном отношениях стране, как Индия.

Такая гибкость регулирования конституционных институтов весьма естественно сочетается с подвижностью и разнообразием, характерными для установившегося в стране либерального политического режима, широкой многопартийностью, относительной веротерпимостью, свойственной для религиозного плюрализма современной Индии, своеобразием политической культуры государства, состоящего из десятков крупных народов и сотен этнических общностей, проживающих на ее громадной территории, стремлением соединить древние традиции и национальную специфику с общечеловеческими ценностями, многовариантностью и компромиссным духом осуществляемой внутренней политики и последовательным миролюбием внешней политики этой великой державы. Гибкость правового регулирования важнейших конституционных институтов подкрепляется "многослойностью" конституционного права Индии, допускающего различные способы изменения и методы воздействия на конституционные нормы, различающиеся по источнику происхождения, пространственным пределам, придаваемому им значению, сфере использования, способам правовой защиты и т. д. Все это взятое вместе помогает лучше понять причины относительной стабильности индийской Конституции и действие механизмов, позволяющих правящим кругам использовать ее в качестве удобного политико-юридического инструмента для развития страны.

Эволюция Конституции Республики Индии тесно связана с изменениями политического режима в стране. Вопрос о специфике политического режима в Индии юристами исследован мало. Его чаще называют либо парламентарным авторитаризмом\*, либо парламентской демократией\*\*, либо буржуазно-демократическим режимом\*\*\*, оговаривая при этом, как правило, явно ограниченный характер реальной демократии в этой стране. Более взвешенной представляется оценка А. Г. Володина: "Современная индийская действительность столь сложна и противоречива, что ее содержание не исчерпывается концепциями авторитарного парламентаризма либо буржуазной демократии. Очевидно, элементы обеих политических форм органически встроены в модель социально-политического развития этой страны..."\*\*\*\*. Справедливо подчеркивая доминирующую тенденцию развития политического режима Индии в направлении демократии, он тем не менее не предлагает адекватного понятия, определяющего этот режим.

---

\* См.: Эволюция восточных обществ: синтез традиционного и современного. М., 1984. С. 296—297.

\*\* См.: Комаров Э. Н. Некоторые концептуальные проблемы социально-политического развития // Экономическое, социальное и политическое развитие Индии (1947—1987). М., 1989. С. 77.

\*\*\* См.: Лебедев С. Н. Государственно-правовые институты и политический режим в странах Южной Азии. Автореф. канд. дисс. М., 1987. С. 22.

\*\*\*\* Володин А. Г. Индия: становление институтов буржуазной демократии. М., 1989. С. 8.

Нам представляется, что наиболее точно индийскую действительность отражает термин "либеральный политический режим". Специфика этого режима состоит в том, что, будучи в определенной степени промежуточным, опираясь на либеральные ценности, "урезанную" теорию разделения властей и правового государства, а также ограниченный правовой статус граждан, он остается, при наличии многочисленных механизмов чрезвычайного характера, сравнительно недалеко от границ авторитарного режима. В то же время по уровню развития и укорененности демократических черт и соответствию параметрам правового государства либеральный режим все еще уступает демократическому режиму, к перерастанию в который он обнаружил четкую тенденцию. Непосредственно после завоевания независимости в Индии сложился политический режим, сохранявший сначала немало рудиментов предшествовавшего ему авторитарного политического режима, характерного для колониального управления. Многие из них постепенно изживались с усилением его демократических черт. Правда, этот режим не был достаточно стабильным, и к 1975—1977 гг. в Индии возникли предпосылки для отхода к авторитарному режиму, чего по ряду причин не

произошло. С достижением к середине 70-х — первой половине 80-х гг. среднего уровня социально-экономического развития, изменениями в тактике, возможностях и методах осуществления правящими кругами государственной власти, усилением демократических элементов внутренней жизни (в том числе и путем принятия 43-й и 44-й поправок к Конституции) либеральный режим, который представляет собой важную фазу освоения политической демократии, в Индии укрепился. В настоящее время он продолжает, как свидетельствуют 63-я и многие другие поправки к Конституции, усиливать свои демократические черты, что несет в себе немалый потенциал для дальнейшего позитивного конституционного развития.

## § 2. Конституционно-правовой статус человека и гражданина

### 1. Общая характеристика

Конституционно-правовой статус человека и гражданина включает, как известно, в качестве своего основного элемента, "несущей конструкции" институт прав и свобод и образует важную составную часть общей картины индийской государственности. Его положение и развитие в индийской Конституции имеет ярко выраженный репрезентативный для многих освободившихся от колониальной зависимости стран характер и наряду с этим отражает специфику правового регулирования общественных отношений именно в этой стране. На примере эволюции конституционно-правового статуса человека и гражданина в Индии можно проследить присущий многим развивающимся странам процесс внедрения модифицированных западных и иных политико-правовых форм в складывавшийся веками своеобразный социально-экономический, этнокультурный и политический контекст Востока и формирования в результате этого весьма самобытных институтов.

Правовой статус человека и гражданина в Конституции Индии характеризуется усложненной структурой, которая отличает его от аналогичных институтов в "классических" западных конституциях и в конституциях ряда освободившихся от колониальной зависимости стран. Положения, определяющие этот правовой статус, содержатся в совокупности норм ч. III Конституции "Основные права", ч. IV "Руководящие принципы политики государства", ч. XV "Выборы", а также преамбулы, приложений и некоторых других разделов Конституции. При этом разные элементы, из которых складывается институт прав и свобод, обладают неодинаковой юридической силой, что требует хотя бы краткого пояснения.

Влияние англосаксонской системы права сказалось в том, что Конституция использует преимущественно *негативный способ гарантирования прав и свобод*, запрещая их нарушение как законодателем, так и правоприменителем.

В ч. III Конституция выделяет в качестве наиболее значимых так называемые "Основные права", в исчерпывающий перечень которых включены прежде всего личные права, а также отдельные политические, социально-экономические и социально-культурные права. Статья 13 запрещает издавать законы, ограничивающие основные права, а в соответствии со ст. 32 в случае нарушения этих прав граждане могут *обращаться непосредственно в Верховный суд* для их восстановления в принудительном порядке. Это важная, хотя и ограниченная, конституционная гарантия основных прав.

Однако главным образом конституционные принципы в экономической, социальной и культурной области сосредоточены в ч. IV "Руководящие принципы политики государства". Согласно ст. 37 руководящие принципы "не могут осуществляться в судебном порядке, однако они имеют основополагающее значение для управления страной, и государство обязано исходить из этих принципов при издании законов". Эти принципы, стало быть, нельзя считать субъективными конституционными правами. После 1967 г. имела место судебная практика, согласно которой высший судебный орган страны должен был отдавать приоритет руководящим принципам в случаях, когда они вступали в противоречие с основными правами. Эта практика была частично, а затем полностью поддержана и закреплена 25-й и 42-й поправками к Конституции. В 80-е гг., однако, Верховный суд по делу "Минерва миллс лимитед против Индийского Союза"\* избрал компромиссный вариант. Суть его состоит в том, что суды, рассматривая дела, в которых основные права находятся в противоречии с руководящими принципами, не должны отдавать предпочтения ни одной из этих групп. Им предписывается "гармонично" учитывать обе группы положений. Такая формулировка практически отдает решение этого важного вопроса на усмотрение суда.

---

\* *Minerva Mills Ltd. v. Union of India*, AIR 1980, SCR 1789.

На формирование правового статуса человека и гражданина в Конституции Индии наибольшее влияние оказал американский Билль о правах\*, хотя американская идея конституционного закрепления прав и свобод реализовывалась в Индии посредством применения английской системы права\*\* и с учетом английских конституционных соглашений. Концепция *не защищаемых в судебном порядке руководящих принципов* была заимствована из Конституции Ирландской Республики 1937 г. Она, как мы видели в т. 3 настоящего учебника, была воспринята и рядом более поздних европейских конституций.

---

\* См.: Басу Д. Д. Основы конституционного права Индии. М., 1986. С. 87.

\*\* См. там же. С. 85.

Особо важное значение имеет в Индии конституционный принцип *равенства*, состоящий, в частности, в запрещении "неприкасаемости"\* (ст. 17) и дискриминации по мотивам только религиозной, расовой, кастовой принадлежности, пола или места рождения (ст. 15), в одинаковых возможностях устройства на работу в публичные учреждения (ст. 16) и в равной защите со стороны закона (ст. 14). Особенность принципа равенства в индийской Конституции заключается в обеспечении некоторых гарантий и привилегий для женщин и детей и для признанных государством отсталыми групп населения (ч. 3 и 4 ст. 15, ч. 4 и 4-а ст. 16). Реализуя этот конституционный принцип, Индийская Республика стремится ликвидировать кастовые, религиозные и иные предрассудки, которые выступают как причина дискриминации миллионов людей.

---

\* "Неприкасаемость" — одно из уродливых проявлений кастовой системы, заключавшееся в том, что к лицам, принадлежавшим по рождению к самым низшим кастам, представители высших каст не должны были даже прикасаться, чтобы не "испачкаться". Это обуславливало многостороннюю дискриминацию "неприкасаемых".

Национально-культурные особенности Индии отразились в праве меньшинств на пользование собственным языком, письменностью, культурой (ч. 1 ст. 29), на открытие собственных учебных заведений и управление ими (ст. 30).

В Индии, где традиционно велико влияние религии на все стороны жизни, особое значение приобретает *светский характер* Конституции, усиленный изменением преамбулы 42-й поправкой. Первоначально в преамбуле говорилось о стремлении индийского народа превратить страну в суверенную демократическую республику, а 42-я поправка добавила к этой характеристике слова "социалистическую светскую". Несмотря на то, что в стране наиболее распространена (83% населения) индуистская религия, Индийскую Республику можно признать веротерпимым государством, где относительно мирно уживаются почти все основные религии мира.

В то же время приходится отмечать, что социально-экономическое, кастовое неравенство, а также конфронтации на религиозно-общинной почве имеют в Индии место. Вспышки последних подчас приобретают масштабы, угрожающие единству страны. Конституционные положения о запрещении неприкасаемости и Закон о запрещении неприкасаемости 1955 г., усиленный поправкой к нему 1969 г., не привели к искоренению притеснения неприкасаемых (хариджан — "людей Бога"). В целом правовой статус представителей низших каст, отсталых в экономическом и культурном отношении племен и меньшинств и сегодня реализуется на практике далеко не в полной мере.

Оценивая политику Правительства Индии в отношении отсталых групп населения и устранения феодально-колониальных пережитков, нельзя не отметить такие позитивные в основном меры, как предоставление государству 1-й поправкой к Конституции права издавать особые постановления с целью "развития социально или культурно отсталых групп населения" (ч. 4 ст. 15), продление сроков резервирования мест в Народной палате (нижней палате федерального Парламента) и в легислатурах штатов, а также в публичных службах для представителей недостаточно развитых племен и каст, а также англо-индийской общины 8-й, 23-й, 42-й, 45-й, 79-й поправками, предусмотренная 7-й поправкой обязанность штатов и местных властей приложить усилия к обеспечению условий для начального обучения на родном языке (ст. 350-а), внесение языков синдхи (21-я поправка), конакни и манипури (71-я поправка) в список официальных языков, отмена привилегий бывших князей (26-я поправка) и высших чиновников гражданской службы (28-я поправка).

Напоминает европейские конституции двухвековой давности положение ст. 18 об отмене титулов. Государство не присуждает никаких титулов, кроме воинских званий и научных отличий. Гражданам запрещено принимать какие-либо титулы от иностранных государств. Более того, даже негражданам, если они занимают должности, связанные с государством, можно принимать такие титулы только с согласия Президента.

Особая часть Конституции посвящена *основным обязанностям*. Это ч. IV-а, которая была внесена в Конституцию 42-й поправкой. Одни обязанности появились под влиянием примера социалистических государств\*, другие естественно необходимы для существования страны, третьи направлены на укрепление суверенитета и единства Индии, а четвертые отражают общегуманистические идеи Джавахарлала Неру и Индиры Ганди.

---

\* См.: *Mehra S. M. Commentary on Indian Constitutional Law. Kurukuhetra, 1982. P. 206.*

Включение в Конституцию основных обязанностей способствует гражданскому воспитанию, но главное их значение в том, что они представляют собой юридическую базу для соответствующего законодательства. Индира Ганди усматривала моральную ценность обязанностей в том, что "они, не умаляя прав граждан, устанавливают с ними демократический баланс" и заставляют людей осознать, что выполнение ими обязанностей столь же важно, как и обеспечение их прав. Профессор Д. Д. Басу, приводя это высказывание, полагает, что основные обязанности могут использоваться судами при осуществлении ими функций конституционного контроля, а также должны стать моральным предупреждением для лиц, их нарушающих\*.

---

\* См.: *Basu D. D. Op. cit. P. 119.*

В то же время этот раздел носит весьма декларативный характер и еще не вполне разработан. Институт обязанностей страдает избытком абстрактных, общегуманистических и морально-этических положений, эффективный контроль за соблюдением которых трудно или даже невозможно обеспечить. В Конституции отсутствуют как прямые указания на непосредственное действие каких-либо из обязанностей, так и санкции за их невыполнение. В результате положительные стороны некоторых из этих статей остаются пока практически бездействующими. Вот почему, наверное, в объемных комментариях к индийской Конституции исследователи уделяют анализу основных обязанностей граждан считанные строки\* или не упоминают их вообще\*\*.

---

\* См.: *Jain M. P. Indian Constitutional Law. 3<sup>rd</sup> ed. Bombay, 1978. P. 603.*

\*\* См.: *Shukla's V. N. The Constitution of India. 7<sup>th</sup> ed. Rev. by Singh D. K. Lalbagh, 1982. P. 779.*

В Индии в разные периоды и в различных частях страны права и свободы граждан в ходе их практического осуществления приобретают свои специфические особенности. Юридически это подкрепляется федеративным устройством государства и правом штатов издавать законы, вносящие существенные коррективы в реализацию прав и свобод граждан в рамках штата. Однако осуществление прав и свобод варьируется не только от штата к штату, но и в зависимости от социального положения конкретного гражданина. Впрочем, в процессе дальнейшей централизации индийского государства, а также под воздействием современной научно-технической революции наблюдается общая тенденция к унификации правового положения представителей различных штатов, каст, религий, общин и т. д.

В настоящем пункте мы не будем излагать материал об *ограничениях* политических прав и свобод; мы их коснемся ниже в п. 4 настоящего параграфа.

Сложная внутренняя социально-политическая ситуация обусловила подробную разработку в Конституции системы мер, направленных на преодоление чрезвычайных ситуаций и ограничивающих многие, в первую очередь личные, права и свободы. В основном эти меры вполне традиционны. Составные части этой системы — чрезвычайное положение (ст. 352—354, 358, 359), военное положение (ст. 34), президентское правление в штатах (ст. 356, 357), чрезвычайное финансовое положение (ст. 360), а также упоминавшееся нами в п. 3 превентивное заключение (ч. 3—7 ст. 22). Не все эти институты затрагивают права и свободы, и мы остановимся только на тех, которые затрагивают.

Институт *чрезвычайного положения*, которому отведена ч. XVIII Конституции, уникален тем, что не имеет аналогов в мировой практике по степени своей детализации на конституционном уровне\*. Чрезвычайное положение объявляется прокламацией Президента на всей или части территории страны, когда он убежден, что возникла тяжелая чрезвычайная ситуация, угрожающая безопасности всей страны или ее части. Такая ситуация может породиться войной или внешней агрессией, или вооруженным восстанием. Для издания прокламации необходимо, чтобы Кабинет Союза письменно известил Президента о возможности этого. Прокламация представляется в каждую из палат Парламента и, если не будет одобрена их резолюциями, прекращает действовать через месяц после издания. Если прокламация издана, когда нижняя палата Парламента распущена или ее роспуск состоялся в течение месяца после издания прокламации и она не была одобрена, действие прокламации прекращается через

30 дней после того, как новоизбранная палата соберется. Одобренная прокламация действует 6 месяцев, но палаты могут продлевать ее действие.

---

\* См.: *Домрин А. Н.* Конституционный механизм чрезвычайного положения: правовое регулирование и практика применения в Великобритании и Индии. М., 1998. С. 103.

В период чрезвычайного положения приостанавливается действие ст. 19, провозглашающей преимущественно политические права и свободы, а кроме того, Президент приказом может приостановить право на судебную защиту прав, гарантированных ч. III "Основные права".

Этот институт помимо Конституции подкрепляется такими федеральными законами, как Закон о национальной безопасности 1980 г., Закон о борьбе со спекуляцией и об обеспечении основными товарами 1980 г., Закон о сохранении иностранной валюты и борьбе с контрабандой 1974 г., Закон об усилении борьбы с терроризмом и контрабандой 1987 г., а также многочисленными законами различных штатов, предусматривающими превентивное заключение и другие ограничения прав граждан.

Если в стране объявлено *военное положение*, Парламент может законом освободить любое лицо на службе Союза или штата и любое иное лицо от ответственности за действие, совершенное им в связи с поддержанием или восстановлением порядка на любой территории в Индии, подпадающей под военное положение, или подтвердить любой вынесенный приговор, назначенное наказание, приказ о конфискации либо иной акт.

Хотя перед лицом раскольнической и явно противозаконной деятельности различных сепаратистских, коммуналистских и других террористических организаций введение этих ограничений политически, экономически и с некоторых иных точек зрения вполне объяснимо и даже оправданно в конкретной ситуации, они иногда используются для укрепления позиций правящей партии в борьбе за власть и служат удобным конституционным оружием для подавления оппозиционных движений. Вообще в практике индийских государственных органов нарушение прав и свобод встречается не столь уж редко\*.

---

\* См. примеры в кн.: *Saksena N. S.* Law and Order in India. N. D., 1987; *Violation of Democratic Rights in India.* Vol. 1. Bombay, 1986. P. 448.

Следует, наконец, сказать в данной связи и о ст. 33, существенно расширенной 50-й поправкой в 1984 г., которая наделила Парламент правом приспособлять законом основные права в их применении к военнослужащим Вооруженных сил, служащим сил поддержания общественного порядка, лицам, служащим в учреждениях разведки и контрразведки, а также лицам, занятым обслуживанием указанных структур в сфере телекоммуникации. Основные права для всех этих лиц могут быть ограничены или отменены в целях надлежащего выполнения ими своих обязанностей и поддержания дисциплины.

## 2. Гражданство и режим иностранцев

Конституция урегулировала индийское гражданство в ч. II. Из семи статей этой части первые три связаны с проблемами, возникшими вследствие раздела бывшей колониальной Индии на два государства — Индию и Пакистан, и поэтому постепенно утрачивают свое значение. Остальные положения остаются вполне актуальными. Так, считается индийским гражданином лицо, постоянно проживающее вне Индии, если оно или кто-либо из его родителей или дедушек и бабушек родились в Индии в границах 1935 г. и если оно зарегистрировалось в качестве индийского гражданина в дипломатическом или консульском представительстве Индии в стране проживания. Лица, добровольно приобретшие гражданство иностранного государства, утрачивают индийское гражданство. Напротив, лица, являющиеся или считающиеся гражданами Индии согласно Конституции, остаются ими, и в этом смысле на них будут распространяться положения любого закона, принятого Парламентом. Остальные вопросы гражданства подлежат регулированию законом.

Закон о гражданстве был принят в 1955 г. В отношении приобретения индийского гражданства он сочетает элементы как "права почвы", так и "права крови". В стране предусмотрено единое индийское гражданство, призванное укрепить территориальную целостность страны. Для лиц, постоянно проживающих в штате Джамму и Кашмир, Легислатура (законодательное собрание) этого штата может предоставлять особые права и привилегии в отношении найма на работу в органы правительства штата, приобретения в этом штате недвижимого имущества, поселения в этом штате и предоставления

стипендий и иных форм помощи от правительства штата. Такое своеобразие объясняется сложным положением в этом пограничном с Пакистаном населенном мусульманами штате.

**Приобретение гражданства.** Согласно Закону гражданами *по рождению* считаются лица, родившиеся в Индии 26 января 1950 г. или позднее. Гражданин *по происхождению* — это лицо, рожденное 26 января 1950 г. и позднее за границей от отца — индийского гражданина по рождению. Если отец — гражданин по происхождению, то лицо не станет индийским гражданином, если не зарегистрировано в индийском консульстве в течение года после рождения (с разрешения центрального правительства можно позже) или если отец не состоял на службе какого-либо Правительства Индии.

В порядке *регистрации* могут приобрести гражданство не имеющие его постоянные жители страны индийского происхождения, если проживали в стране в течение шести месяцев перед подачей заявления, либо лица индийского происхождения, постоянно проживающие за пределами Индии в границах 1935 г., либо женщины, вступившие в брак с индийскими гражданами, либо несовершеннолетние дети индийских граждан, либо, наконец, совершеннолетние и дееспособные граждане ряда стран Содружества, перечисленных в приложении I к Закону (Соединенное Королевство, Канада, Австралия и др.).

*Натурализоваться* может совершеннолетнее и дееспособное лицо, если отвечает следующим условиям:

- не состоит в гражданстве страны, законы и практика которой препятствуют натурализации индийских граждан;

- отказалось от прежнего гражданства в соответствии с действующим в его стране законом и уведомило об этом центральное Правительство;

- проживало в Индии или находилось на службе ее Правительства на протяжении 12 месяцев непосредственно перед подачей заявления;

- в течение семи лет, предшествующих указанному 12-месячному периоду, проживало в Индии или находилось на службе ее Правительства в среднем не менее четырех лет;

- имеет хорошую репутацию;

- в достаточной мере владеет одним из языков, перечисленных в приложении VIII к Конституции;

- в случае натурализации либо поселяется в Индии, либо поступает на ее государственную службу, либо продолжает ее, либо работает в международной организации, где участвует Индия, либо работает в индийской общественной организации, публичном или частном предприятии.

Однако центральное правительство в любом случае может отклонить заявление лица о регистрации или натурализации, и такое решение не подлежит судебному обжалованию.

В случае *присоединения* к Индии какой-либо *территории* центральное правительство может определить круг ее жителей, которые будут считаться гражданами в силу этого факта.

**Прекращение гражданства.** *Отказаться от гражданства* может совершеннолетнее и дееспособное лицо, состоящее в гражданстве другого государства (во время войны регистрация отказа может быть отложена). Если отказался от гражданства мужчина, то его несовершеннолетние дети так же утрачивают гражданство, однако в течение года по достижении совершеннолетия они могут восстановиться в индийском гражданстве; замужняя женщина при этом считается совершеннолетней.

В Законе воспроизведено конституционное положение об утрате гражданства в случае *добровольного принятия иностранного гражданства*.

Центральное правительство может *лишить гражданства* лицо, которое:

- зарегистрировалось или натурализовалось путем обмана, фальсификации или сокрытия фактов;

- словом или действием, как предусмотрено в Законе, проявило нелояльность к Конституции Индии;

- во время войны вело дела, было незаконно связано с врагом или оказывало ему содействие;

- в течение пяти лет после регистрации или натурализации было в какой-либо стране осуждено к тюремному заключению на срок не менее двух лет;

- в течение семи лет непрерывно проживало за пределами Индии, не училось там, не служило никакому индийскому правительству, не работало в международной организации, где состоит Индия, не заявляло ежегодно в индийское консульство о желании сохранить индийское гражданство.

При ознакомлении с содержанием Закона о гражданстве бросается в глаза различие правовых возможностей и правовых последствий изменения гражданства у мужчин и женщин, отражающее юридическое преимущество мужчин в семейных отношениях. Возникает вопрос, насколько соответствующие законоположения согласуются со ст. 14 Конституции, которая устанавливает, что



государство ни за одним лицом не будет отрицать равенство перед законом или равную защиту закона в пределах территории Индии.

Для института гражданства в Индии характерно то, что всей полнотой прав и свобод пользуются граждане, в то время как Конституция предусматривает некоторые ограничения дееспособности *иностранцев*. Последние не могут занимать определенные должности, такие, как должность Президента, Вице-президента, судьи Верховного суда Союза или высшего суда штата, Генерального атторнея, губернатора либо генерального атторнея штата. Они не могут быть избраны членами Парламента Союза или легислатур штатов.

В то же время граждане стран Содружества, перечисленных в приложении I к Закону, пользуются в Индии статусом *граждан Содружества*. Центральное правительство на основе взаимности может наделять их всеми или некоторыми правами индийских граждан.

Особые ограничения предусмотрены для "враждебных чужаков" (*enemy aliens*), которые лишены предусмотренных в ч. 1 и 2 ст. 22 Конституции процессуальных гарантий, связанных с арестом и задержанием. Здесь имеются в виду граждане государств, находящиеся в состоянии войны с Индией, а также индийские граждане, добровольно проживающие в таких странах или поддерживающие с этими государствами коммерческие отношения.

### 3. Личные права, свободы и обязанности

Несмотря на отмеченный значительный объем индийской Конституции проблематика основных прав урегулирована в ней в сравнительно небольшой степени. Напрасно мы стали бы искать в этой Конституции такие права и свободы, как неприкосновенность жилища, личной жизни, тайна корреспонденции и др. Вероятно, эту ограниченность конституционного регулирования в определенной степени можно объяснить сложностью отношений с соседними государствами, необходимостью обеспечения единства, целостности и независимости многонациональной страны, борьбы с сепаратизмом и наиболее опасными формами преступности и т. д. Объяснить-то можно, но оправдать вряд ли.

Если двигаться последовательно по тексту ч. III "Основные права" (хотя последовательность конституционных норм в данном случае не всегда выглядит вполне логичной), то после статей, посвященных гарантиям равноправия, мы должны применительно к рассматриваемой группе прав и свобод остановиться на п. "d" и "e" ч. 1 ст. 19, которые гарантируют всем гражданам право *свободного передвижения по территории страны* и право *проживать и селиться в любой ее части*. Обращаем внимание на то, что это право принадлежит гражданам. Помимо отмеченных нами в указанной части статьи двух пунктов там есть еще четыре, к которым мы обратимся в следующих пунктах настоящего параграфа, а сейчас хотим отметить, что последующие пять частей статьи, включенные 1-й поправкой, содержат ограничения провозглашенных в ч. 1 прав и свобод. К изложенным здесь пунктам ч. 1 относится ч. 5, согласно которой эти пункты не затрагивают действия любого существующего закона, который обязывает государство к разумным ограничениям любого из провозглашенных прав или удерживает его от издания такого закона как в интересах общества в целом, так и для защиты интересов любого отсталого племени.

Согласно ст. 20 никто не может быть осужден за посягательство на что бы то ни было, кроме как за нарушение закона в период его действия, равно как не может быть подвергнут большему наказанию, чем то, которое было предусмотрено во время совершения деяния. Никто, далее, не может подвергаться преследованию и наказанию за одно и то же деяние более одного раза. Обвиняемого в преступлении нельзя заставлять свидетельствовать против себя. Это так называемые *права-гарантии личной свободы*, относящиеся к сфере уголовного и административного материального и процессуального права.

Такого рода права-гарантии содержатся и в двух следующих статьях Конституции. Как гласит ст. 21, никто не может быть лишен жизни или личной свободы иначе, как в соответствии с установленной законом процедурой. Согласно же ст. 22 арестованный не может содержаться под стражей, не будучи информирован так скоро, как возможно, о причинах ареста, и за ним нельзя отрицать право на получение консультации и защиты от практикующего юриста по его выбору. Он должен быть доставлен к ближайшему магистрату в течение 24 часов после ареста, исключая время на дорогу от места ареста до суда, и не может содержаться под стражей по истечении этого времени без решения магистрата. Однако, как отмечалось, эти гарантии не применяются к "враждебным чужакам", а равно и к лицам, арестованным или задержанным на основании закона о превентивном задержании. Такой закон должен допускать задержание не более чем на три месяца, однако совещательная коллегия из лиц, которые являются или были судьями высокого суда либо имеют соответствующие квалификации, может до

истечения указанного срока выразить мнение, что есть основания для дальнейшего задержания. Оно все же не может превышать установленный законом максимум. Если лицо задержано во исполнение приказа, выданного согласно закону, которым предусматривается превентивное задержание, орган, выдавший приказ должен возможно скорее известить задержанного об основаниях выдачи приказа и дать ему возможность привести доказательства в свою защиту. Правда, этот орган не обязан раскрывать обстоятельства, если считает, что это нанесет ущерб публичному интересу. Конституция уполномочивает Парламент устанавливать законом обстоятельства и категории дел, дающие основание для продления задержания свыше трех месяцев даже без получения мнения совещательной коллегии, но при этом нужно определить максимальный срок задержания по каждой категории дел, равно как определить процедуру для совещательной коллегии.

В ст. 25—28 гарантируются *религиозные свободы*, включая свободу совести, профессионального занятия религиозной деятельностью, отправления обрядов и религиозной пропаганды. Религиозные общины имеют право создавать и содержать учреждения для религиозных и благотворительных целей, вести свои дела в вопросах религии, владеть движимым и недвижимым имуществом, приобретать его и управлять им согласно закону. Религиозная деятельность не облагается налогами. В учебных заведениях, которые полностью содержатся за счет государственных фондов, религия не преподается, однако это не относится к тем учебным заведениям, находящимся под управлением государства, которые созданы за счет пожертвования или траста, если их условием было обеспечение религиозного обучения. От учащихся учебных заведений, признанных государством или получающих помощь из государственных фондов, нельзя требовать участия в религиозных занятиях или обрядах, если они в данном учебном заведении имеют место.

Что касается *обязанностей* гражданина, перечисленных в ст. 51-а Конституции, то к данной области с известной натяжкой можно отнести лишь обязанность стремиться к превосходству во всех сферах индивидуальной и коллективной деятельности, чтобы нация постоянно поднималась на более высокие уровни стремлений и достижений.

#### 4. Политические права, свободы и обязанности

И эта группа прав и свобод весьма кратко отражена в Конституции, хотя здесь встречается и позитивное их провозглашение. Так, согласно п. "а"—"с" ч. 1 ст. 19 все граждане имеют право на свободу слова и выражения мнений, право собираться мирно и без оружия, право создавать ассоциации или союзы.

В ч. 2 этой статьи допускается издание законов, вводящих разумные ограничения свободы слова в интересах суверенитета и целостности Индии, безопасности государства, дружественных отношений с иностранными государствами, общественного порядка, приличия или морали либо во избежание проявлений неуважения к суду, диффамации или подстрекательства к правонарушениям. Надо сказать, что перечень оснований для введения ограничений довольно широк и позволяет существенно сузить указанную свободу. Возможность издания законов, ограничивающих свободу собраний, обосновывается в ч. 3 статьи интересами суверенитета и целостности Индии и общественного порядка, а возможные ограничения свободы ассоциаций и союзов — интересами, кроме того, также морали (ч. 4).

Необходимо отметить, что свобода слова и выражения мнений рассматривается в качестве обоснования свободы печати, которая в Конституции Индии не провозглашается. В то же время официальные органы, Верховный суд и практически все видные конституционалисты рассматривают свободу печати как одну из форм выражения свободы слова и выражения мнений и считают ее одним из компонентов конституционного статуса индийских граждан\*. Верховный суд при этом разъяснял, что свобода печати не сводится лишь к публикации газет и периодических изданий, но включает в себя также распространение памфлетов, листовок, циркуляров и т. д.\*\* В то же время ряд законов и решений Верховного суда предусматривают цензуру печати, кинофильмов, театральных постановок и т. д.

\* См.: *Gajendragadkar J. K. Law, Liberty and Social Justice*. Bombay, 1965. P. 99; *Shukla's V. N. Constitution of India*. P. 74; *Basu D. D. Op. cit.* P. 96; *Express Newspapers v. Union of India*, AIR 1958. S.o. 578.

\*\* См.: *Sekal Papers (P) Ltd. v. Union of India*. AIR 1962, SC 305 (1962) 3 SCR 842.

Свобода митингов и демонстраций также прямо не зафиксирована в Конституции. По признанию Верховного суда, она лишь вытекает из толкования п. "b" ч. 1 ст. 19. Для регулирования этого права могут быть использованы самые различные приемы. Так, признавая право на проведение митингов и

демонстраций, Верховный суд указал, что "соответствующие власти могут запрещать митинги и демонстрации, если сочтут это необходимым"\*, в частности, если это мешает движению транспорта или препятствует использованию земельной собственности\*\*. Для борьбы с нежелательными митингами и демонстрациями полиция применяет положения Уголовно-процессуального кодекса.

\* См.: *Babulal Parate v. State Maharashtra*. AIR 1961, SCR. 884 (1961) SCR 423.

\*\* См.: *Railway Board v. Ninnanjan Singh* (1969) ISCC 509 (1969) 3 SCR 230.

К вопросу об избирательных правах мы обратимся в § 4 настоящей главы.

В ст. 51-а установлены следующие политические *обязанности* каждого гражданина:

- соблюдать Конституцию, уважать ее идеалы и учреждения, национальный флаг и национальный гимн;
- ценить благородные идеалы, вдохновлявшие национально-освободительную борьбу, и следовать им;
- поддерживать и охранять суверенитет, единство и целостность Индии;
- защищать страну и нести национальную службу в случае призыва на нее.
- противостоять насилию.

## 5. Экономические, социальные и культурные права, свободы и обязанности

Особый интерес представляет эволюция в Конституции Индии права *собственности* — смыслового центра любой Конституции.

Первоначально оно было изложено в п. "f" ч. 1 ст. 19 и ст. 31 части "Основные права", согласно которым всем гражданам принадлежало право "приобретать имущество, владеть и распоряжаться имуществом", а принудительное отчуждение собственности допускалось лишь на основании закона, издаваемого Парламентом в публичных интересах. При этом бывшему собственнику предоставлялась справедливая предварительная компенсация.

Необходимость устранения некоторых феодально-колониальных пережитков, проведения настоятельно диктуемых жизнью аграрных преобразований и создания конкурентоспособного государственного сектора, обеспечивающего независимое экономическое развитие страны, потребовали внесения в этот институт целого ряда изменений. В результате было облегчено принудительное приобретение государством земельной собственности (1-я поправка) и определен "потолок" землевладений (17-я поправка). Согласно 4-й поправке возмещение за принудительно отчуждаемую частную собственность не обязательно должно быть адекватным, а согласно 25-й поправке оно может предоставляться в различных формах. 42-я поправка ограничила право судов решать о законности изъятия частной собственности в пользу государства.

Особую роль в цепи драматических изменений конституционных основ права собственности сыграла 44-я поправка 1978 г., которая перенесла регулирование его из охраняемой юридическими гарантиями ч. III (отменив при этом п. "f" ч. 1 ст. 19 и ст. 31) в новую гл. IV "Право собственности", расположенную в ч. XII "Финансы, собственность, контракты и иски". Там определение права собственности сформулировано в максимально кратком и общем виде: "Никто не может быть лишен своей собственности иначе, как в силу закона" (ст. 300-а). Верховный суд констатировал в данной связи, что данное право перестало быть основным правом, хотя и остается еще конституционным правом\*.

\* См.: *Bishamber v. State of U. P.* AIR 1982, SC 33.

Анализ изменений, внесенных в институт права собственности 44-й поправкой, позволяет выделить две диалектически связанные черты нового регулирования.

С одной стороны, с внесением этой поправки лица, право собственности которых было ограничено, потеряли возможность обращаться за защитой непосредственно в Верховный суд. Это привело к некоторому расширению юридических прерогатив государства в вопросах ограничения прав собственников. Однако от перенесения права собственности граждан из одной части Конституции в другую сущность его не изменилась. Думается, что Джаната парти внесла это изменение с тем, чтобы продемонстрировать серьезность своих обещаний продолжить некоторые популярные преобразования, проводившиеся ранее ИНК, и тем самым упрочить свое положение в чрезвычайно сложной политической обстановке Индии тех дней.

С другой стороны, сделав принятием 44-й поправки демонстративный шаг "влево", правительство партии Джаната одновременно сделало несколько менее заметных с первого взгляда, но значительных

по сути шагов в сторону укрепления позиций частного и иностранного капитала в Индии: отменило ст. 31, которая ранее конкретно и весьма существенно ограничивала право частной собственности, и причислило к субъектам этого права, помимо индийских граждан, юридические лица, иностранцев, иностранные компании и транснациональные корпорации. Положения ст. 31-а, 31-б и законы о земельных реформах, помещенные в девятом приложении к Конституции (их число уже приближается к 300), оказались с отменой п. "f" ч. 1 ст. 19 без достаточно надежной юридической защиты. В результате лицо, чье право собственности ущемлено, уже не может обратиться непосредственно в Верховный суд, а должно обжаловать негодное ему решение или закон в порядке обычного судопроизводства. Учитывая то, что сложные судебные процессы, связанные с правом собственности, затягиваются на долгие годы, а судебные издержки весьма высоки, юридические позиции крупных собственников в суде в результате принятия этой поправки даже укрепились. Впрочем, на мелкую и среднюю собственность государство обычно не посягает. Представляется обоснованным вывод проф. С. М. Мехты: "44-я поправка на деле сделала право частной собственности защищенным лучше, чем когда бы то ни было".\*

---

\* *Mehta S. M.* Op. cit. P. 363

Как мы видим, новеллы, внесенные в конституционные основы права собственности 44-й поправкой, вполне адекватно отражают реальные, в определенной мере закономерные и неизбежные изменения, происходящие в жизни современной Индии, направленные на создание более эффективной и жизнеспособной экономики. Оценивая общую картину и динамику изменения конституционного права собственности в Индии, можно резюмировать, что в ней проявилась диалектическая борьба двух тенденций: стремления государства к ограничению права частной собственности для достижения общенациональных и социально значимых целей и в то же время — к обеспечению гарантий и реализации интересов собственников в условиях эффективно развивающейся рыночной экономики.

В связи с правом собственности следует вернуться к упомянутым выше включенным в Конституцию 1-й поправкой ст. 31-а и 31-б. Согласно ст. 31-а на основании несовместимости с основными правами не может быть признан ничтожным закон, предусматривающий ряд вмешательств государства в право собственности (отчуждение недвижимости или каких-либо связанных с ней прав, их исключение или модификацию, принятие на себя управления собственностью на ограниченный период либо в публичных интересах, либо для обеспечения надлежащего управления, слияние двух или более корпораций в тех же целях и др.). А ст. 31-б подтвердила действительность указанных в девятом приложении актов независимо от их соотношения с положениями части "Основные права". Еще раз отметим, что 1-я поправка была вызвана необходимостью конституционно гарантировать необратимость антифеодальных реформ.

Мы не будем здесь останавливаться на регулировании экономических и социальных отношений в ч. IV "Руководящие принципы государственной политики", даже когда соответствующие нормы сформулированы как субъективные права. В действительности они таковыми не являются, поскольку, как отмечалось, непосредственно судом не защищаются. Мы рассмотрим эти положения в следующем параграфе. Здесь же укажем лишь на ст. 31-с, включенную 25-й поправкой, согласно которой независимо от ст. 13, предусматривающей ничтожность актов, несовместимых с основными правами или отменяющих эти права, подтверждается действительность актов, издаваемых в осуществление руководящих принципов.

Здесь же следует привести положение п. "g" ч. 1 ст. 19, согласно которому все граждане могут работать по любой профессии, иметь любое занятие, промысел или бизнес. Разумные ограничения в этой области могут устанавливаться законом в интересах общества (*general public*), включая требования профессиональной или технической квалификации, а также возможность полного или частичного отстранения граждан от участия в деятельности государства или корпорации, принадлежащей государству или контролируемой им, в области промысла, предпринимательства, производства или услуг, равно как иные меры.

Приходится констатировать, что, за исключением только что изложенного, а также права собственности, *Конституция непосредственно не гарантирует экономических, социальных и культурных прав.*

Из *обязанностей* граждан в рассматриваемой области ст. 51-а упоминает следующие:

— содействовать гармонии и духу общего братства среди всего народа Индии независимо от религиозных, языковых и региональных или социальных различий; исключить унижение достоинства женщин;

— ценить и сохранять богатое наследие многосоставной индийской культуры;

— охранять и улучшать природную окружающую среду, включая леса, озера, реки и животный мир, и сострадать живым существам;

— развивать научные стремления, гуманизм и дух исследования и преобразований;

— охранять публичную собственность.

## **6. Конституционные гарантии прав и свобод**

Гарантия реализации основных прав предусмотрена ст. 32 Конституции, которая провозглашает право обращаться с этой целью в Верховный суд по соответствующей процедуре. Верховный суд издает в этих случаях директивы, приказы (orders), судебные приказы (writs), имеющие в зависимости от обстоятельств дела характер хабеас корпус, мандамус, запрещения, quo warranto (о проверке правомерности претензии на должность, привилегию, право) и certiorary (об истребовании дела из нижестоящего суда). Без ущерба для этих полномочий Верховного суда Парламент вправе уполномочить любой суд осуществлять такую юрисдикцию на подведомственной территории. Данная гарантия не может быть приостановлена иначе, как иной нормой Конституции.

В целях реализации, положений об основных правах ст. 35 установила, что уголовные наказания за нарушение этих прав могут вводиться только центральным Парламентом, и обязала его принять необходимые законы.

К числу институциональных гарантий следует отнести национальную комиссию по делам зарегистрированных каст и племен, комиссию по проверке управления территориями, на которых проживают зарегистрированные племена, а также право Президента назначать комиссию по исследованию условий жизни отсталых в социальном и образовательном отношении классов, доклад которой должен представляться для принятия мер палатам Парламента.

## **§ 3. Конституционные основы общественного строя**

### **1. Конституционное регулирование экономических, социальных и культурных отношений**

Регулированию экономических отношений посвящены в основном две части Конституции — ч. XII "Финансы, собственность, контракты и иски" и ч. XIII "Производство (trade), торговля (commerce) и оборот в пределах территории Индии".

Конституция установила, что *собственность* и имущество, которыми была наделена британская Корона для целей правительства доминиона Индия и правительства каждой губернаторской провинции, переходит к Союзу и соответствующему штату. Равным образом все права, ответственность и обязательства правительств доминиона Индия и губернаторских провинций переходят к Правительству Индии и правительствам соответствующих штатов. Собственность и имущество княжеств, права, ответственность и обязательства их правительств также переходили к Союзу и Правительству Индии, если цели их стали по Конституции целями Союза. То же относится к выморочной, бесхозной и т. п. собственности, которая, если бы Конституция не вступила в силу, перешла бы британской Короне или правителям княжеств.

Все земли, полезные ископаемые и прочие имеющие ценность вещи, которые находятся под толщей океанских вод в пределах территориального моря, континентального шельфа или исключительной экономической зоны, принадлежат Союзу и должны использоваться для целей Союза. То же относится к прочим ресурсам исключительной экономической зоны. Границы этих пространств определяются законом Парламента. Исполнительная власть Союза и штатов, не вторгаясь в сферу компетенции друг друга, могут вести любую торговлю, осуществлять любую предпринимательскую деятельность и заключать контракты в пределах соответствующего закона. Такие контракты и соответствующее обеспечение имущества оформляются от имени соответственно Президента или губернатора, которые, однако, лично не несут ответственности по контрактам. То же относится к лицам, которых они могут уполномочить на совершение сделок. Правительства Союза и штатов могут искать и отвечать на суде от имени соответственно Союза и штатов.

В ст. 301 Конституция установила, что *производство, торговля и оборот в пределах территории Индии свободны*. Парламент, однако, может подвергать законом эту свободу в отношениях между

штатами или в пределах какой-либо части территории страны таким ограничениям, каких может потребовать публичный интерес, однако при этом запрещается любая дискриминация и любые привилегии для отдельных штатов, кроме случаев, когда Парламент укажет, что преимущество или дискриминация обусловлены нехваткой товаров в какой-либо части страны. Легислатура штата может законом обложить налогом ввозимые из других штатов или союзных территорий товары, если подобные товары производятся в данном штате, не допуская при этом дискриминации, или с предварительного согласия Президента разумно ограничить указанную свободу в публичных интересах.

Среди руководящих принципов государственной политики Конституция предусмотрела в ст. 48 обязанность государства прилагать усилия к организации земледелия и животноводства на современной и научной основе, в частности предпринимать шаги к сохранению и улучшению пород скота и запрещению убоя коров, телят и другого молочного и тяглого скота. За первые два десятилетия независимости Индия в основном добилась самообеспеченности в области продовольствия. В 80-е гг. она начала экспортировать зерновые, а в середине 90-х гг. вышла на второе место в мире по производству пшеницы, отодвинув на третье место США\*.

---

\* См.: Юрлов Ф. Н. Россия и Индия в меняющемся мире. М., 1998. С. 46.

Согласно ст. 265 *налоги* могут устанавливаться и взиматься только в силу закона. Основная масса финансовых средств Союза, поступающих из различных источников (налоги, займы и др.), образуют в совокупности *Консолидированный фонд Союза*, а прочие поступления помещаются на *публичный счет Индии*. Средства Консолидированного фонда расходуются в соответствии с законом на установленные Конституцией цели. Кроме того, законом учреждается *Фонд непредвиденных расходов Индии*, находящийся в распоряжении Президента, который может производить расходы из него в непредусмотренных случаях до последующего утверждения Парламентом. Аналогичные фонды создаются в штатах. Денежные операции в этих фондах регулируются соответственно законом Парламента или легислатуры штата, а до издания такого закона — соответственно Президентом или губернатором штата.

Конституция запрещает, как правило, облагать налогом продажу или приобретение товаров, если это имеет место вне пределов государства либо в ходе экспортно-импортных операций. Собственность Союза, если законом не предусмотрено иного, не подлежит налогообложению со стороны штатов.

Союз из своих доходов может производить расходы на любые публичные цели независимо от того, предусмотрены ли эти цели законом. Такое право есть и у штатов.

Конституция обязала государство стремиться обеспечить гражданам единый гражданский кодекс, действующий на всей территории страны, однако пока что его нет.

**С о ц и а л ь н ы е о т н о ш е н и я** регулируются Конституцией главным образом в ч. IV "Руководящие принципы государственной политики". В этой главе, как и в гл. III "Основные принципы", под государством понимаются Правительство и Парламент Индии, правительство и легислатура каждого из штатов и все местные или иные власти, действующие на территории Индии или под контролем Правительства Индии.

В ст. 38 на государство возложена обязанность прилагать усилия для повышения благосостояния народа посредством возможно лучшего обеспечения и охраны общественного строя, при котором социальная, экономическая и политическая справедливость будет пронизывать все учреждения национальной жизни. В особенности государство должно стремиться минимизировать неравенство в доходах и добиваться исключения неравенства в статусе, условиях и возможностях не только индивидов, но и групп народа, проживающих в различных регионах или занятых в различных сферах деятельности.

Государство согласно ст. 39 должно направлять свою политику на обеспечение:

- равного права граждан — мужчин и женщин — на адекватные средства к жизни;
- распределения собственности и контроля над материальными ресурсами общества в интересах наилучшего служения общему благу;
- недопущения концентрации благосостояния и средств производства в результате функционирования экономической системы в ущерб обществу;
- равной оплаты равного труда мужчин и женщин;
- недопущения злоупотреблений здоровьем и силой работников — мужчин и женщин и нежным возрастом детей и принуждения граждан в силу экономической необходимости заниматься дополнительным трудом, не соответствующим их возрасту или силе;

— возможностей и условий для здорового развития детей в обстановке свободы и достоинства и охраны детей и молодежи. Последнее включено 42-й поправкой и имеет большое значение для страны, где, по официальным данным, лишь 15% детей в возрасте до пяти лет получают нормальное питание, а около 44 млн. детей в возрасте от 5 до 15 лет вынуждены работать\*.

---

\* См.: Корнеев В. Л. Индия: 80-е годы. М., 1986. С. 110.

В качестве долга государства Конституция в ст. 47 установила улучшение питания и повышение уровня жизни, а также улучшение общественного здравоохранения. В частности, государство должно стремиться к запрещению потребления для немедицинских целей отравляющих напитков и наркотиков. В независимой Индии много сделано для улучшения системы здравоохранения, что позволило сократить уровень смертности и в два раза повысить среднюю продолжительность жизни. Однако квалифицированная врачебная помощь охватывает лишь около четверти населения и остается в значительной степени привилегией богатых.

44-я поправка включила в Конституцию ст. 39-а, обязавшую государство обеспечивать, чтобы функционирование правовой системы содействовало справедливости на базе равных возможностей, и в частности предоставлять бесплатную юридическую помощь, чтобы ни одному гражданину не был закрыт доступ к правосудию по причине экономической или иной неспособности.

Руководящие принципы (ст. 41—43) обязали государство реализовывать в рамках его экономических возможностей и развития положение об обеспечении права на труд, на образование и на публичную помощь в случаях безработицы, старости, болезни и инвалидности, как и в других случаях незаслуженной нужды. Оно обязано также издавать положения о справедливых и гуманных условиях труда и о пособии по материнству. Оно должно прилагать усилия к обеспечению всем работникам соответствующей прожиточному минимуму заработной платы, условий труда, гарантирующих достойный уровень жизни и полноценный досуг, социальные и культурные возможности. В частности, государство обязано поощрять строительство коттеджей в сельской местности на индивидуальной и кооперативной основе. Приходится, однако, констатировать, что безработица не уменьшается радикальным образом, а пособия по безработице впервые в стране были введены в 1978 г. лишь в штатах Керала и Западная Бенгалия, где было сильно влияние коммунистов.

Сохраняется вопиющее неравенство доходов. Около  $\frac{1}{3}$  индийцев имеют доход ниже уровня бедности. На селе продолжает существовать такой пережиток феодализма, как отработки за долги, несмотря на конституционный запрет и Закон 1976 г., который лишил "долговой труд" юридической основы и защиты. Число лиц, попавших в такую долговую кабалу, еще полтора десятилетия назад превышало 3 млн.\* Можно отметить определенную гуманизацию труда на основе приведенных положений Конституции. В 1948 г. был принят закон, ограничивший рабочий день восьмью часами и предоставивший работникам право на двухнедельный оплачиваемый отпуск.

---

\* Корнеев В. Л. Указ. соч. С. 19

Еще в 1958 г. Правительство попыталось ввести на ряде промышленных предприятий советы совместного управления с целью привлечения трудящихся к руководству предприятиями\*. 42-я поправка возложила на государство обязанность предпринять шаги для обеспечения участия работников в управлении производственными организациями, в которых они заняты (ст. 43-а). Однако это решение пока в значительной степени остается на бумаге.

---

\* См.: Pylee M. V. Worker Participation in Management. Myth & Reality. Delhi, 1975. P. 278.

Та же поправка обязала государство охранять и улучшать окружающую среду, беречь леса и животный мир страны (ст. 48-а). Оно обязано охранять памятники, а также места и объекты, представляющие художественный или исторический интерес, объявленные законом или согласно закону имеющими национальное значение, от порчи, искажения, разрушения, ликвидации, передачи или вывоза (ст. 49 в редакции 7-й поправки 1956 г.).

В области культуры государству предписано в течение 10 лет после вступления в силу Конституции ввести бесплатное и обязательное образование для всех детей до достижения ими 14-летнего возраста. Особую заботу оно должно проявлять об образовании и экономическом положении "слабых слоев народа", в частности отсталых каст и племен, защищать их от социальной несправедливости и всех форм эксплуатации (ст. 45, 46).

В сфере образования Правительство добилось определенных успехов. Так, только за последние 20 лет количество начальных школ выросло почти в 1,5 раза, средних специальных учебных заведений — в 6,5, а университетов — в 3 раза. Все правительства, приходя к власти, принимают программы борьбы с неграмотностью, но осуществляются они крайне медленно.

## 2. Конституционное регулирование политической системы

Несмотря на свой большой объем, Конституция Индии не регулирует общим образом статус государства. В статьях Конституции мы не найдем ни общих задач индийского государства, ни указания на его столицу и государственные символы, ни основных принципов статуса Вооруженных сил, хотя аспекты его внутренней политики уже нами освещались в предыдущем пункте и будут затронуты ниже в § 6, где мы скажем об основных чертах и специфике индийского федерализма, а также о других элементах политико-территориального устройства Индии.

Общие задачи индийского государства можно вывести из преамбулы Конституции, которая в редакции 42-й и 45-й поправок гласит:

"МЫ, НАРОД ИНДИИ, приняв торжественное решение основать Индию как СУВЕРЕННУЮ СОЦИАЛИСТИЧЕСКУЮ СВЕТСКУЮ ДЕМОКРАТИЧЕСКУЮ РЕСПУБЛИКУ и обеспечить всем ее гражданам:

СПРАВЕДЛИВОСТЬ социальную, экономическую и политическую;

СВОБОДУ мысли, выражения, убеждений, вероисповедания и отправления религиозных культов;

РАВЕНСТВО статуса и возможностей;

и поощрять среди всех них

БРАТСТВО, гарантирующее достоинство индивида и единство и целостность Нации,

В НАШЕМ УЧРЕДИТЕЛЬНОМ СОБРАНИИ в этот двадцать шестой день ноября 1949 года СИМ ПРИНИМАЕМ, УСТАНАВЛИВАЕМ И ДАЕМ СЕБЕ НАСТОЯЩУЮ КОНСТИТУЦИЮ".

Упомянутый комментатор Конституции П. М. Бакши отмечает, основываясь на трех решениях Верховного суда, что указанные в преамбуле цели содержат основную структуру Конституции, которая не может быть изменена в порядке, предусмотренном ее ст. 368. Опираясь на ряд других решений Верховного суда, он разъясняет, что слово "социалистическая" уполномочивает суд вывести из содержания ст. 14 и 16, трактующих о равноправии и равенстве возможностей, основное право на равную оплату равного труда, а на основании ст. 14, кроме того, — лишить силы закон, который не может достичь социалистической цели в максимальной мере\*. Конституция, разумеется, говорит о социализме не в том смысле, который ему придавали коммунисты.

---

\* См.: The Constitution of India. P. 1—2.

В части Конституции, содержащей руководящие принципы государственной политики, определяются принципы внешней политики и, в частности, предусмотрено (ст. 51), что государство должно прилагать усилия к тому, чтобы:

— содействовать международному миру и безопасности;

— поддерживать справедливые и уважительные отношения между нациями;

— поощрять уважение к международному праву и договорным обязательствам во взаимоотношениях организованных народов;

— содействовать арбитражному разрешению международных споров.

*Столица* страны — город Дели, который в 1998 г. насчитывал около 10 млн. жителей. Можно сказать, что для миллиардной страны столица сравнительно невелика и это ее несомненное преимущество.

*Государственный флаг* Индии состоит из одинаковых по размеру горизонтальных полос соответственно оранжевого, белого и зеленого цвета. Оранжевая полоса означает отречение, покорность и бескорыстие, белая — свет, правду, простоту, а зеленая — связь с землей и природой. В центре флага на белой полосе помещен небесно-голубой древний буддийский знак — чакра. Это колесо с 24 спицами, которое представляет собой атрибут бога Вишну, символизирующего солнце. Проект этого флага был предложен в 1947 г. Учредительному собранию индийскими женщинами.

В основу *государственного герба* Индии положено изображение древней скульптуры из города Сарнатха, воздвигнутой императором Ашокой. На постаменте помещены три льва, обращенные на три стороны под прямым углом друг к другу (на оригинальной скульптуре львов четыре). На лицевой стороне постамент в центре изображена чакра, справа от нее — буйвол, а слева — лошадь (на



оригинальной скульптуре — еще лев и слон, и все четыре суть хранители стран света). Внизу находится надпись "Побеждает только правда"\*.

---

\* См.: Баскаков Э. Биографии гербов, флагов, гимнов зарубежных стран. М., 1967. С. 85—88. Описания несколько уточнены.

*Государственный гимн* — Джанаганамана ("Душа народа"); слова и музыка Рабиндраната Тагора. Равным статусом с гимном пользуется национальная песня "Банде Матарам", написанная другим великим индийским поэтом Б. Чаттерджи (1838—1894), которая была источником вдохновения борцов за свободу Индии.

Национальным животным считается королевский бенгальский тигр (*Panthera Tigris*), а национальной птицей — индийский павлин (*Pavo Cristatus*).

**П о л и т и ч е с к и е   п а р т и и .** Индия принадлежит к числу самых многопартийных стран мира, а ее *партийная система* по своей структуре и функциям наиболее развитая и дифференцированная по сравнению с другими развивающимися странами Азии и Африки\*. "При этом партийная система в Индии оказывается в определенных отношениях более сложной и гибкой, чем партийные системы высокоразвитых стран"\*\*. Особенности партийной системы Индии вытекают прежде всего из необычайно пестрого классового, национального, религиозного, кастового и социального состава населения. Наличие как партий, признанных в установленном порядке всеиндийскими, так и десятков партий в штатах и союзных территориях приводит к необходимости исследовать систему партий в этой стране на двух уровнях — союзном и штатов. Так, во всеобщих выборах участвуют около 300 политических партий, среди которых до 10 — всеиндийских.

---

\* См.: Володин А. Г. Указ. соч. С. 177.

\*\* Комаров Э. М. Указ. соч. С. 91.

С момента обретения независимости до середины 60-х гг. в партийно-политической системе страны ИНК был единственной партией, способной овладеть государственной властью на всех уровнях. С появлением партии Сватантра возникли предпосылки к превращению партийной системы в двухпартийную, хотя она еще некоторое время оставалась многопартийной с одной доминирующей партией. Тенденция к двухпартийности отчетливо проявилась в 1977 г., когда Джаната парти (ДП) впервые победила на парламентских выборах и сформировала свое правительство.

С тех пор Джаната парти и ИНК несколько раз менялись у руля управления страной, но к середине 90-х гг. сложилась ситуация, при которой уже ни одна общенациональная партия не может более самостоятельно обеспечить себе прочное большинство в Парламенте и, следовательно, создать стабильное однопартийное правительство. Таким образом в стране возникло положение, при котором крупная всеиндийская партия может сформировать правительство лишь в коалиции с рядом региональных партий.

Многие индийские политологи считают, что Индия вступила в эру нестабильных коалиционных правительств. По нашему мнению, партийная система, сложившаяся в современной Индии, не вполне соответствует традиционному для стран Запада понятию двух- или многопартийности. Учитывая особую роль региональных партий и специфические традиции индийской политической жизни, партийную систему Индии можно назвать "полиблоковой", поскольку она представляет собой борьбу постоянно меняющихся коалиций, состоящих из общенациональных (всеиндийских) партий с региональными партиями в различных комбинациях.

*Индийский национальный конгресс (Индиры)* — ИНК(И) остается одной из наиболее мощных, авторитетных и опытных партий в политической жизни Индии. С января 1978 г. после раскола ИНК часть его, оставшаяся верной Индире Ганди и продолжившая основную линию прежнего Конгресса, стала называть себя так в честь своего лидера.

С момента создания ИНК в 1885 г. либеральными деятелями и представителями национальной интеллигенции и до обретения независимости он отражал интересы весьма широких слоев индийского общества. До выборов 1977 г., несмотря на ряд расколов, нередко приводивших к появлению новых партий, ИНК оставался бесспорно правящей партией, с деятельностью которой связан целый ряд важных преобразований в социально-экономической жизни страны.

Партия провозгласила собственную концепцию "общества социалистического образца" (похожую по идеологии на западное социальное государство), которое предполагает мирное сотрудничество различных слоев населения при сохранении частной собственности и развитии государственного

сектора. Она выступает, в том числе и в предвыборном манифесте 1998 г., за усиление секуляристских (свободных от влияния религии) тенденций, против религиозно-кастовой и общинной розни, за территориальное единство страны, борьбу с безработицей, бедностью, неграмотностью, в поддержку продолжения либеральных экономических реформ, за международную политику мира и дружбы со всеми странами.

*Бхаратия джаната парти* (БДП) является крупной и растущей в последнее время партией, возглавившей в марте 1998 г. коалиционное правительство, в которое входит еще более 10 региональных партий. Это праволиберальная, коммуналистская, то есть построенная на религиозно-общинной основе, партия, образованная сторонниками бывшей религиозно-шовинистической партии Бхаратия джан сангх. Она выражает, прежде всего, интересы средних слоев и мелких предпринимателей и землевладельцев. БДП в предвыборном манифесте 1998 г. провозгласила поддержку курса на дальнейшую либерализацию экономики с предоставлением государственной поддержки местным производителям, выступает за возрождение индуистских ценностей и традиций, перестройку территориального устройства по этническому и лингвистическому признакам, переход к пропорциональной избирательной системе, ориентацию экономики на удовлетворение социальных нужд населения, стабилизацию цен и обеспечение гарантированного продовольственного снабжения населения, ликвидацию безработицы, улучшение положения женщин и детей, ликвидацию неграмотности. Во внутренней политике партия гарантирует свободу и безопасность всем гражданам независимо от вероисповедания, а также ставит перед собой цель пресечь в стране террористическую деятельность. Партия выражает готовность продолжать работу по созданию оружия массового уничтожения, способного гарантировать независимость страны.

Можно отметить, что с приближением к государственной власти происходит определенное смягчение, "центрирование" позиций этой прежде экстремистской партии. Так, например, в ходе избирательной кампании 1998 г. партия отказалась от ряда положений своей программы, таких как требование отмены особого статуса штата Джамму и Кашмир, закрепленного в ст. 370 Конституции, намерение незамедлительно заменить ныне действующие нормы индуистского и мусульманского права единым гражданским кодексом, строительство на месте разрушенной мусульманской мечети в Айодхье храма индуистскому богу Рама.

Партия *Джаната дал* (ДД) носит центристский характер и во многом сходна с ИНК, откуда вышло большинство ее членов. Эта партия критикует правительственную политику по таким вопросам, как уровень жизни трудящихся, рост цен, безработица, коррупция и финансовые злоупотребления высших чиновников. Партия выступает за снижение налогов, списание долгов крестьян, повышение пенсий, увеличение занятости, демократизацию внутренней жизни страны. ДД стремится к единству страны, решению национальных, кастовых, религиозных и других проблем.

*Индийский национальный конгресс (социалистический)* — ИНК(с) вышел из ИНК в 1987 г. в результате раскола партии и по своему составу и организационной структуре тоже незначительно отличается от ИНК(И). Раскол произошел в результате борьбы за руководство в ИНК. Партия широко использует социал-демократическую фразеологию, акцентирует внимание на правах и свободах граждан.

Коммунистическое движение в Индии насчитывает около 10 партий, называющих себя коммунистическими, и крайне разобщено. Возникшая в 1925 г. *Коммунистическая партия Индии* (КПИ) занимает весьма стандартную, в основном ортодоксальную позицию. Партия выступает за поднятие уровня жизни трудящихся, проведение земельных реформ, против безработицы, за единство страны и демократическое разрешение национальных, религиозных, кастовых, языковых и других проблем. КПИ руководит массовыми организациями трудящихся, насчитывающими около 6 млн. человек.

*Коммунистическая партия Индии (марксистская)* — КПИ(м) образовалась в 1984 г. в результате раскола коммунистического движения и в первые годы во многом была солидарна с линией руководства Коммунистической партии Китая того времени. К началу 80-х гг. партия отказалась от поддержки левого экстремизма и заняла более реалистические позиции. Особенно сильны позиции КПИ(м) в штатах Западная Бенгалия и Керала.

Кроме того, в ряде штатов действуют влиятельные региональные партии, представители которых подчас включаются в состав центрального Правительства.

В политической системе Индии весьма широко представлены организации бизнеса, проводящие в жизнь свои интересы посредством лоббизма и других методов. Главной организацией

крупного бизнеса является *Федерация индийских торгово-промышленных палат* (ФИТПП), в рамках которой вопросами труда и заработной платы ведаёт *Всеиндийская организация работодателей* (БОР). Другая влиятельная организация крупного бизнеса — *Объединённые торгово-промышленные палаты Индии* (ОТППИ). Они представляют собой ассоциации предпринимателей, куда входит как местный, так и иностранный капитал.

Специфика многоукладной экономики страны, в которой все ещё широко используется ручной труд и распространено кустарное производство, отражена в *Федерации ассоциаций мелкой промышленности* (ФАМП), насчитывающей 70 тыс. членов. В последние годы деятельность этой организации несколько расширилась.

Основными и наиболее массовыми организациями трудящихся в политической системе Индии являются профессиональные союзы. За годы независимости численность профсоюзов в стране выросла в несколько раз и достигла, по официальным данным, 5,4 млн. человек, а по сведениям профсоюзов — 12,5—13 млн. членов. Число зарегистрированных профсоюзов составляет около 36 тыс. При этом отраслевых профсоюзов в Индии почти нет. Обычно создаются профорганизации на уровне предприятий. Такое раздробление сил рабочих и служащих ослабляет их единство. Членами профсоюзов в Индии состоят не более  $\frac{1}{4}$  или  $\frac{1}{3}$  трудящихся.

В настоящее время в Индии имеется пять национальных профцентров, два из которых наиболее влиятельны. *Индийский национальный конгресс профсоюзов* (ИНКП) опирается на реформистские концепции ИНК(И) о строительстве "демократического социализма" в Индии, держит курс на мирное сотрудничество труда и капитала, основанное на идеологии ненасилия, выступает с общедемократическими лозунгами. В нём состоят около 4 млн. членов. *Всеиндийский конгресс профсоюзов* (ВИКП) объединяет свыше 3,5 млн. членов. ВИКП ставит своей целью ограничение деятельности монополий, развитие государственного сектора, сокращение бремени налогов на трудящихся, повышение их заработной платы, усиление единства действий профсоюзов. Большое влияние на ВИКП имеет КПИ\*.

---

\* См.: *Егорова М. Н.* Рабочий класс Индии. М., 1988. С. 170.

Есть в Индии и объединения трудящихся в сфере сельского хозяйства. Видную роль играют *Всеиндийский крестьянский союз* и *Всеиндийский союз сельскохозяйственных рабочих*.

Большое значение в Индии имеет религия. Религиозные организации представляют собой важный компонент политической жизни страны. Несмотря на то, что подавляющее большинство населения страны исповедует индуизм (83%), в Индии можно встретить представителей практически всех религий мира. Среди более распространённых религиозных меньшинств мусульмане составляют около 11%, христиане — 2,6, сикхи — 1,9, буддисты — 0,7, джайны — 0,5, парсы, евреи и др. — 0,3%.

Чрезвычайная пестрота религиозной палитры современной Индии и взаимопереплетение религии и политики в общественной жизни этой страны делает очень сложным разграничение понятия политической партии и религиозной организации. В ходе своего развития религиозные организации нередко превращаются в партии, но стремятся называть себя организациями или движениями и наоборот. Партии нередко имеют в своей структуре религиозные организации. Многие религиозные организации ориентированы на один или несколько штатов и имеют региональный характер.

Нередко религиозные организации в Индии приобретают коммуналистскую или сепаратистскую направленность и используются в интересах региональных группировок. Так, например, на идеологии коммунизма основана созданная ещё в 1925 г. индуистская религиозная организация Раштрия сваямсевак сангх (РСС — Союз добровольных слуг родины). С лозунгами построения великой Индии для индусов молодчики из этой организации не раз устраивали массовые беспорядки и погромы. В Западной Бенгалии коммуналистская организация "Ананда марг" и движение "Амра бенгали" выступали за создание Большой Бенгалии, включающей в себя Западную Бенгалию, Трипуру, Бангладеш и часть Ассама с населением, говорящим на бенгали, и отделение ее от Индии. Сикхские экстремисты из религиозной группы Тара Сингха и Ордена нихангов вложили свою лепту в кровавые события в Пенджабе в конце 70-х гг. В 80-е гг. мусульманские коммуналисты, выступающие с сепаратистскими требованиями в рамках организации "Джамаати ислами", и ее молодежная организация "Джамаати тулаба" значительно осложняли положение в штате Джамму и Кашмир. Функционирующий с начала 70-х гг. в штате Трипура Новозеландский союз христиан-баптистов подталкивал племена, проживающие в этом штате, к сепаратистским выступлениям.

Как мы видим, религиозная идеология и религиозные организации в Индии нередко эксплуатируются сепаратистскими силами с целью подрыва единства страны. Однако по мере развития политической культуры, модернизации социальной структуры индийского общества, роста благосостояния населения влияние такого рода религиозных организаций ослабевает.

Все более усиливается в Индии роль средств массовой информации. В стране издается около 20 тыс. газет и журналов, из которых около 14 млн. экземпляров на хинди и 10 млн. — на английском. Всего газеты и журналы издаются почти на 90 языках. Большинство изданий находятся в частном владении. Выделяются четыре группы крупнейших газетных компаний: "Тайме ов Индия", "Индиан экспресс", "Хиндустан тайме" и "Ананда базар патрика". Из наиболее влиятельных информационных агентств можно выделить крупнейшие — "Пресс траст ов Индия", "Юнайтед ньюз ов Индия", "Сентрал ньюз сервис" и "Индия пресс эйдженси".

Индия входит в число десяти стран, издающих наибольшее количество печатной продукции, выпуская свыше 20 тыс. наименований книг и брошюр. Из 15 тыс. издательств 3/4 — мелкие, почти 1/4 — средние и 2% — крупные.

Всеиндийское радио, действующее с 1936 г. под контролем министерства информации и радиовещания, имеет 84 радиостанции, работающие на 38 языках, его передачи принимаются на всей территории страны. Всеиндийское телевидение, созданное в 1976 г., имеет сеть из 140 телевизионных центров и ретрансляционных станций, а также спутники телесвязи. Его передачи могут смотреть уже более  $\frac{2}{3}$  населения.

В связи с резким увеличением производства и использования компьютерной техники возрастает значение информационных возможностей глобальной сети Интернет и ее влияние на наиболее образованные и политически активные слои населения. Соединяясь с телевидением, радио, традиционными средствами печатной информации, компьютерные технологии приобретают в этой стране принципиально новые формы и качества. Развитие СМИ в последние два десятилетия, особенно средств телекоммуникации, — важный идеологический фактор, способствующий унификации все еще специфической для различных районов страны политической и конституционной культуры населения и облегчающий политическое управление из центра, хотя нельзя и недооценивать подрывающего единство страны информационного воздействия из-за границы.

## **§ 4. Выборы государственных органов**

### **1. Общая характеристика избирательного права**

Избирательное право независимой Индии значительно демократизировано избирательным законодательством по сравнению с колониальными временами. Оно отменило имущественный и образовательный цензы, предоставило женщинам равные избирательные права с мужчинами, частично упразднило унаследованную от англичан куриальную систему. Тем не менее все еще сохраняются некоторые открытые, а чаще скрытые ограничения избирательных прав граждан.

В Конституции Индии определены самые общие основы избирательного права. В ней весьма полно регламентированы лишь выборы Президента и Вице-президента. Наиболее подробно избирательное право урегулировано в Законах о народном представительстве 1950 и 1951 гг., Законе о реорганизации штатов 1956 г., актах Комиссии по определению избирательных округов 1962 и 1972 гг., Законе об управлении союзными территориями 1963 г. и др.

Не меньшее значение для правового регулирования избирательных кампаний имеют такие подзаконные акты, как приказы Президента и различные правила, издаваемые Избирательной комиссией. К важнейшим из них относятся Правила регистрации избирателей 1960 г., Правила поведения на выборах 1961 г., Инструкция Избирательной комиссии Индии о порядке предоставления избирательных символов 1968 г. и ряд других.

Поскольку Индийский Союз является федерацией, целый ряд вопросов избирательного права регламентируется законодательством отдельных штатов, в частности Джамму и Кашмира, Сиккима\*, Нагаленда, а также соответствующими правилами и приказами. По сути дела, они представляют собой местную модификацию общеиндийских законов и правил.

---

\* См., например: Application of Registration of Electors Rules 1960 to the State of Sikkim; The Conduct of Assembly Elections (Sikkim) Rules // Manual of Election Law. N. D., 1977. P. 329, 337.

В процессе эволюции избирательного законодательства за годы независимости проявилась как общая тенденция к его унификации, так и способность, изменяясь, учитывать весьма специфические условия Индии.

Для Индии характерно не только использование прямых и косвенных выборов, но и сочетание их с принципами назначения и резервирования мест в выборных органах для женщин и недостаточно развитых в социальном, экономическом и культурном отношении групп населения. Внимание к этому принципу особенно усилилось в последние годы (например, 72-я, 73-я, 76-я, 77-я поправки к Конституции, принятые в 1992—1995 гг., 82-я и 83-я поправки 2000 г.), в том числе и в деятельности пришедшего к власти в 1998 г. коалиционного Правительства, руководимого ДП. Система резервирования, применяемая в избирательном праве, в определенной степени пытается учитывать чрезвычайно пестрый социально-кастовый, национальный и религиозный состав жителей страны. Сложный порядок выборов делает трудным понимание его механизма простыми индийцами, около  $\frac{2}{3}$  которых и по сей день, несмотря на большие усилия и успехи Правительства в борьбе за поднятие уровня образования, остаются неграмотными. Нельзя не признать сложность и отчасти казуистичность избирательного права Индии.

Одной из особенностей избирательного права является то, что господствовавшая на политической арене партия ИНК с самого начала подчинила своим интересам все стадии избирательного процесса. Этому в немалой степени способствовала длительное время существовавшая в стране до 1989 г. многопартийная система с одной доминирующей партией. Как отметил Р. Лал, в Индии "весь избирательный процесс строится вокруг партийной системы"\*.

---

\* *Lal R. Representation and Election Imbalances. A Plea for Electoral Reform // The Indian Political Science Review. Vol. IV. N. D., 1980. No. 2. P. 284.*

## 2. Избирательные права

Конституция Индии (ст. 326 в редакции 61-й поправки, принятой в 1988 г.) провозглашает, что выборы в Народную палату Парламента и законодательные собрания штатов производятся на основе *всеобщего избирательного права* для совершеннолетних. Это значит, что гражданин Индии, достигший 18 лет на установленную дату и не лишенный избирательного права на основании непроживания на соответствующей территории, душевного нездоровья, совершения преступления, утраты гражданских прав или незаконной деятельности, вправе зарегистрироваться для участия в голосовании на этих выборах. Конституция запрещает исключать из списков избирателей на основании религиозной, расовой, кастовой принадлежности, а также по признаку пола (ст. 325). В то же время, как указано в Законе о народном представительстве 1951 г. (с изменениями 1988 г.), лица, находящиеся в превентивном заключении, права голоса не лишаются.

Наиболее важными с политической точки зрения являются всеобщие выборы в Народную палату Парламента, по результатам которых формируется Правительство страны. Избирательный корпус на этих выборах насчитывал в 1998 г. 600 млн. человек — на 100 млн. больше, чем за 10 лет до этого.

В Индии применяется система *обязательной регистрации избирателей*, при которой регистратор в каждом избирательном округе обязан сам внести в списки всех граждан, соответствующих избирательным цензам. Списки избирателей публикуются на языке или языках, указанных избирательной комиссией. Они являются постоянными, хотя ежегодно пересматриваются. Эта система имеет тот недостаток, что момент пересмотра списков подчас весьма далек от дня выборов и некоторые изменения остаются неучтенными.

Надо особо подчеркнуть, что для внесения исправлений в ошибочно написанные фамилии избирателей они сами обязаны заполнять весьма сложные документы и внести небольшую денежную пошлину. При всей незначительности суммы пошлины в 10 пайс одно это может стать препятствием для участия в выборах беднейших слоев населения, не считая того, что  $\frac{2}{3}$  индийцев неграмотны и не могут самостоятельно заполнить такие документы. В отдельных районах по традиции замужние женщины не должны называть свое имя или открывать лицо, а потому не могут использовать свое право голоса.

Пассивным избирательным правом обладают граждане, достигшие при выборах в Народную палату 25 лет, а в Совет штатов — 30 лет, кроме лиц, состоящих на оплачиваемой государственной службе (включая военнослужащих), либо осужденных на срок не менее двух лет, либо объявленных судом умалишенными, либо дисквалифицированных в соответствии с каким-либо иным законом. Кандидат в депутаты Народной палаты должен проживать в избирательном округе, по которому баллотируется.

Выдвижение партиями кандидатов, очень тщательно отбираемых их исполнительными комитетами, нередко лично лидерами, происходит в течение 8 дней за месяц до выборов. Кандидат обязан представить весьма подробное заявление о выдвижении своей кандидатуры, которое передается для ознакомления и проверки чиновнику по проведению выборов в округе. Результаты этого рассмотрения в назначенный день и час сообщаются кандидатам. Кандидат в члены Парламента или легислатуры штата клянется именем Бога (атеист может торжественно заявлять) в своей преданности Конституции, суверенитету и единству страны. Клятва или заявление подписывается кандидатом в присутствии лиц, уполномоченных Избирательной комиссией. Затем, уже в качестве члена соответствующего законодательного органа, он эту клятву или заявление повторяет.

Каждый кандидат в депутаты может организовать свой собственный избирательный комитет, т. е. группу лиц, агентов и служащих, которые могут представлять его, отвечают за некоторые организационно-финансовые стороны избирательной кампании, наблюдают за ходом выборов, подсчетом голосов, ведут агитацию за кандидата. Практически вся эта работа координируется и финансируется политическими партиями совместно с предпринимательскими и иными организациями. Поэтому, хотя для выдвижения кандидата в депутаты достаточно минимума: предложить его кандидатуру одним избирателем и поддержать ее другим, что выглядит весьма демократично, независимым кандидатам трудно добиться успехов на выборах без поддержки влиятельной политической партии.

Надо отметить, что слабость, разобщенность, нечеткость идеологических платформ политических партий, с одной стороны, а также возможность фактической, хотя и не демонстрируемой опоры на кастовый, религиозный, коммуналистский или национальный электорат — с другой, привели к тому, что в Индии обычно велико число так называемых независимых кандидатов. Такое положение можно расценить как одно из своеобразных проявлений персонализма. Однако на практике эти кандидаты не являются подлинно независимыми, поскольку зависят от поддерживающих их сил.

Кандидат в депутаты Народной палаты или законодательного собрания штата не будет даже зарегистрирован, если не внесет избирательный залог в размере 500 и 250 рупий соответственно, притом что большинство трудящихся в Индии получает от 80 до 300 рупий в месяц. Примечателен тот позитивный факт, что для представителей "списочных", т. е. признанных наиболее отсталыми, каст и племен эта сумма уменьшена вдвое, что несколько облегчает их участие в борьбе за депутатские места.

Если кандидат наберет менее  $\frac{1}{6}$  голосов в своем избирательном округе, залог не возвращается. Столь жесткие условия (Избирательная комиссия предлагает удвоить или даже увеличить в десять раз сумму избирательного залога и не возвращать ее тем, кто наберет менее  $\frac{1}{5}$  голосов) официально рассматриваются как разумное препятствие для "безответственных" кандидатов, а также как средство для частичной компенсации связанных с проведением выборов государственных расходов.

Независимым кандидатам, как показывает практика, очень трудно добиться избрания. Так, по результатам всеобщих парламентских выборов 1984 г. на каждого победившего независимого депутата Народной палаты пришлось по 758 проигравших, в то время как из представленных политическими партиями кандидатов выигрывал каждый третий. Аналогичным образом из упомянутых 758 оставшихся в проигрыше независимых 749 потеряли свой избирательный залог, притом что из поддерживаемых партиями неизбранных кандидатов залог не был возвращен лишь одному из трех\*. Этим объясняется факт, что в числе независимых чаще всего оказываются состоятельные люди.

---

\* См.: Singh L. P. Electoral Reform. Problems and Suggested Solutions. N. D., 1986. P. 75.

### 3. Организация выборов

Подготовка выборов в Парламент и легислатуры штатов, а также на должность Президента и Вице-президента, руководство и контроль за составлением списков избирателей и проведением всех выборов осуществляются *Избирательной комиссией*, которая назначается Президентом. По утверждению индийских юристов, эта Комиссия независима от исполнительной власти и правящей партии\*. Однако, учитывая обязанность Президента назначать такую Комиссию по совету Премьер-министра, являющегося лидером находящейся у власти партии, эта независимость представляется весьма относительной.

---

\* См., например: Basu D. D. Op. cit. P. 335—336.

Избирательная комиссия состоит из главного комиссара (председателя Избирательной комиссии) и других комиссаров, число которых определяется Президентом. Несмотря на предложения общественности и резолюцию объединенного комитета обеих палат Парламента о желательности изменения избирательного законодательства (1972 г.), в частности расширения состава Избирательной комиссии, она по-прежнему состоит из одного главного комиссара\*. Для оказания помощи Избирательной комиссии в осуществлении возложенных на нее функций перед каждыми всеобщими выборами в Народную палату и в законодательное собрание каждого штата, а также перед выборами в законодательные советы штатов Президент после консультации с Избирательной комиссией может также назначить региональных комиссаров по выборам. Председатель Избирательной комиссии освобождается от должности в том же порядке, что и члены Верховного суда, о чем мы скажем в следующем параграфе.

---

\* См.: *Singh L.P.* Op. cit. P. 12—13.

Закон о народном представительстве 1951 г. предусматривает создание специального механизма для организации и проведения выборов. Надзор за организацией и процедурой выборов в каждом штате осуществляет главный чиновник по проведению выборов. Он подчиняется Избирательной комиссии и в свою очередь руководит деятельностью районных чиновников по проведению выборов. Для каждого избирательного округа предусмотрены должности государственного чиновника по контролю за выборами и его помощников. Все перечисленные должностные лица назначаются Избирательной комиссией после консультаций с Правительством. Районный чиновник по проведению выборов должен с согласия Избирательной комиссии обеспечить необходимое число *избирательных участков* и назначить в каждом из них председателя и других чиновников по проведению выборов.

В Индии *избирательные округа* одномандатные. Они формируются на основе Закона об определении избирательных округов 1972 г. Основную работу по делимитации (определению) границ округов проводит назначаемая центральным правительством комиссия по определению избирательных округов. Она состоит из трех членов: двух судей Верховного суда или высших судов штатов и возглавляется по должности председателем Избирательной комиссии. В обязанности комиссии входит пересмотр на основании результатов переписи населения числа мест в Народной палате, общего числа мест в законодательных собраниях штатов, деление каждого штата на округа для выборов в Народную палату и в законодательное собрание штата. Для помощи общенациональной комиссии по определению избирательных округов в каждом штате создаются группы по 10 человек, которые считаются ее ассоциированными членами.

Избирательные округа согласно закону должны представлять собой географически небольшие районы, с учетом их специфических особенностей, а также сложившихся административных границ и их удобства для местного населения. Предполагается, что один депутат должен избираться приблизительно одинаковым числом избирателей на всей территории страны, что, однако, далеко не всегда получается на практике. Да и сама Конституция предусматривает в ч. 2 ст. 81, что единая норма представительства не применяется к малонаселенным штатам, насчитывающим менее 6 млн. жителей.

Специфика избирательного права Индии состоит в том, что в соответствии со ст. 330 и 332 Конституции за социально отсталыми слоями населения временно резервируются места в Народной палате и законодательных собраниях штатов, дабы обеспечить им справедливое участие в политической жизни страны. Это прогрессивное по замыслу положение, к сожалению, нередко используется в своих интересах политиками, спекулирующими на крайней отсталости и фанатизме признанных отсталыми каст и племен, общая численность которых, по примерным подсчетам, приближается к 115 млн. человек. Согласно ст. 82 Конституции территории избирательных округов после каждой переписи населения должны пересматриваться. Однако 42-я поправка к Конституции, "заморозила" до первой переписи, которая будет проведена после 2000 г., норму представительства, установленную по результатам переписи 1971 г. Это приводит на практике к снижению в законодательных органах представительства территорий с растущей численностью населения (главным образом беднейшего), чем нарушается принцип равного представительства.

Из-за различий в численности населения штаты очень по-разному представлены в Народной палате. Например, крупнейший штат Уттар-Прадеш с населением свыше 111 млн. человек имеет 85 депутатов, а маленький штат Сикким, где проживают 316 тыс. человек, — только одного. Следовательно, для избрания депутата от Уттар-Прадеша требуется почти в четыре раза больше голосов, чем от Сиккима. В то же время нельзя не признать правомерность того факта, что каждый, даже самый маленький штат

должен иметь своего представителя в Народной палате Парламента. Аналогичным образом обстоит дело и в Совете штатов.

После опубликования приказы комиссии по определению избирательных округов приобретают силу закона и передаются в Народную палату Парламента или в законодательные собрания штатов для утверждения.

#### 4. Избирательный процесс

О назначении всеобщих выборов в Народную палату объявляется по рекомендации Избирательной комиссии приказом Президента о выборах. Этот приказ публикуется в "Официальной газете" не позднее чем за 6 месяцев до истечения полномочий действующего состава палаты. О назначении выборов в Совет штатов Президент на основании рекомендации Избирательной комиссии объявляет своим приказом о выборах, который публикуется в "Официальной газете" не раньше чем за три месяца до истечения срока, на который избраны члены Совета штатов, срок мандата которых истекает.

В том же порядке и в те же сроки (6 и 3 месяца соответственно) в "Официальной газете" штата губернатор штата или администратор союзной территории публикует по рекомендации все той же Избирательной комиссии приказом о выборах дату выборов в законодательное собрание или законодательный совет легислатуры штата или союзной территории. После издания такого приказа Избирательная комиссия объявляет в "Официальной газете" о сроках выдвижения кандидатов (не позже семи дней после даты опубликования приказа). Сам день выборов назначается Избирательной комиссией через 30 дней после объявления дат выдвижения кандидатов. Чиновники по проведению выборов на разных уровнях доводят информацию о выборах в соответствии с указаниями Избирательной комиссии и по своему усмотрению до кандидатов и избирателей.

Мы уже затрагивали такие стадии избирательного процесса, как регистрация избирателей и выдвижение кандидатов. Повторяться не будем и перейдем к *предвыборной агитационной кампании*.

Трудно переоценить значение этой стадии избирательного процесса для исхода выборов. По мере падения роли таких юридических методов устранения нежелательных избирателей и кандидатов, как избирательные цензы, все более возрастает влияние идеологических форм воздействия на избирательный корпус, осуществляемых посредством предвыборной агитации и пропаганды в ходе избирательной кампании. Здесь действуют традиционные методы привлечения сторонников: предвыборные собрания, митинги, демонстрации, распространение листовок, афиш, плакатов, печатная пропаганда. Они дополняются такими мощными современными средствами массовой коммуникации, как кино, радио и телевидение.

Избирательная комиссия разработала схему, регламентирующую выступления политических партий по радио и телевидению. В соответствии с этой схемой распределения эфирного времени каждая всеиндийская партия получила право на два выступления по 15 минут по радио и одно — по телевидению той же продолжительности. При этом порядок выступлений определяется жребием. Аналогичная возможность в рамках штатов была предоставлена региональным партиям. В выступлениях запрещается критиковать дружественные Индии государства, подстрекать к насилию, провоцировать межкастовые и межобщинные столкновения и т. д.\*

---

\* См. подробнее: *Черкасов А. И.* Институционализация политических партий Индии // Советское государство и право. 1986. № 12.

Как и в высокоразвитых странах, такую регламентацию можно рассматривать как "прогрессивное явление, позволяющее в какой-то степени ослабить монополию богатых или правящих партий на использование мощных информационных каналов"\*. К недостаткам установленных законодательством правил можно отнести то, что число партий, пользующихся правом на радио и телевидение в Индии, ограничивается национальными партиями на федеральном уровне и партиями, признанными в качестве региональных, — на уровне штатов. Регламентируя лишь два вышеуказанных средства массовой информации, эта схема оставляет газетно-издательскую индустрию вне рамок контроля. Кроме того, ограничения по числу и времени передач не распространяются на главу государства, Правительство и министров.

---

\* Партии и выборы в капиталистическом государстве (практика 70-х г) М., 1980. С. 64.

Успех выступления политической партии на выборах в Индии в немалой степени зависит от того символа, который закрепляет за ней Избирательная комиссия в соответствии с инструкцией 1968 г.



Предоставление символа является одновременно актом признания политической партии, говорится в преамбуле этого акта. Поэтому для неграмотного на  $\frac{2}{3}$  избирательного корпуса страны, в условиях усиления внешней схожести предвыборных манифестов основных партий, наблюдавшегося в последнее время, привлекательный избирательный символ может стать чуть ли не единственным средством, позволяющим отличить одну партию от другой, и последним аргументом, способным повлиять на окончательный выбор избирателя. Оценивая поведение избирателей, автор монографии о выборах в Индии Р. П. Бхалла отмечает, что они нередко отдают свои голоса "не столько за конкретную политическую партию, сколько за знакомый, импонирующий им символ"\*.

Неудивительно, что возвращение ИНК(И) традиционного символа ИНК (корова с теленком) в 1980 г. рассматривалось как важная политическая победа. Важность предоставляемых символов состоит еще и в том, что они могут иметь религиозное значение или кастовую окраску, что очень существенно для национальной психологии населяющих Индию народов.

---

\* *Bhalla R. P. Elections in India (1952—1972). N. D., 1973. P. 83.*

Правила поведения партий, выработанные Избирательной комиссией на основе избирательного законодательства\* в традиционном для демократических стран ключе, детально регламентировали этику предвыборных баталий претендентов. Следуя положениям Закона о народном представительстве 1951 г. и Уголовного кодекса, запрещены различные противозаконные действия и махинации, агитация в радиусе 100 м от *избирательного* участка, а также проведение предвыборных митингов в течение суток, предшествующих дню выборов.

---

\* См.: *Bhardwaj R. K. Democracy in India. N. D., 1980. P. 145—147.*

Чрезвычайно важен вопрос о *финансировании избирательной кампании*. По признанию А. С. Наранга, "ни одна политическая партия не может удержаться у власти в Индии без поддержки крупных монополий. Избирательные расходы достигли в стране невероятных размеров"\*. В разные периоды финансирование партий осуществлялось по-разному. Так, с 1956 г. финансирование партий основывалось на Законе о компаниях, позволявшем частным компаниям передавать на нужды партий не больше 25 тыс. рупий, или до 5% чистой прибыли ежегодно. В 1968 г. Парламент запретил финансирование политических партий, а годом позже установил уголовное преследование за это преступление.

---

\* *Narang A. S. Indian Government and Politics. N. D., 1985. P. 123.*

Поскольку даже в периоды разрешения финансирования политических партий 80% составляли так называемые черные деньги\*, такие запреты привели лишь к еще более тщательному сокрытию связей монополий с партиями\*\*. В 1985 г. запрет на финансирование партий частными компаниями был отменен, хотя они были обязаны отчитываться перед соответствующими государственными органами об источниках своих финансовых поступлений. Подобная практика вполне соответствует естественному ходу экономического и политического развития Индии.

---

\* См.: *Kochanek S. A. Business and Politics in India. Berkeley, 1974. P. 235.*

\*\* См.: *Kant K. Black Money and Electoral Reform // Towards Free and Fair Elections. N. D., 1975. P. 48.*

В Индии жестко контролируются финансовые поступления в фонды политических партий и организаций из-за рубежа. Зарубежные финансовые поступления осуществляются только через банк и регистрируются в министерстве внутренних дел.

Чтобы избежать затрат слишком больших средств на выборы в молодой развивающейся стране, законом формально определен максимум избирательных расходов на кандидата. Для кандидатов от разных штатов и союзных территорий Правилами о проведении выборов 1961 г. установлен различный максимум расходов на выборы в Народную палату и законодательные собрания. Каждый кандидат в депутаты или его избирательный агент обязан вести строгий учет избирательных расходов и представлять его районному чиновнику по выборам. Однако значение этого положения не столь велико, поскольку основные расходы по финансированию избирательной кампании несет не столько кандидат, сколько политическая партия, которую он представляет. Становится понятным, что наблюдающаяся в Индии тенденция к взвинчиванию затрат на проведение избирательной кампании больше устраивает именно те партии, которые имеют значительные финансовые возможности.

Закон предусматривает *тайное голосование*, для чего в каждом избирательном участке устанавливаются кабины для голосования. Однако, как и в Великобритании, производится нумерация бюллетеней и корешков к ним. На корешке чиновник по выборам проставляет номер, под которым фамилия избирателя располагается в избирательном списке. Это позволяет без труда устанавливать, за кого голосовал избиратель. Избирателям заблаговременно выдаются удостоверения за подписью чиновника по выборам, на основании которых им предоставляются избирательные бюллетени. Избиратель должен заполнить бюллетень и опустить его в урну, на которой помещен символ партии. Во избежание попытки повторного голосования один из пальцев проголосовавшего избирателя окрашивается несмываемой краской. За физически неспособного, слепого или неграмотного избирателя голосование осуществляется чиновником по выборам. Учитывая многомиллионные массы неграмотных в Индии, можно признать, что эта деталь немаловажна для исхода выборов.

В соответствии с Законом о народном представительстве 1951 г. при голосовании предусмотрено присутствие на *избирательном* участке представителей полиции и местных властей, которые в случае необходимости могут опознать личность избирателя.

Избирательные баталии чреваты столкновениями по самым различным мотивам. Поэтому в период выборов армия и полиция, в том числе специализированные подразделения центральной резервной полиции, которые практически могут перебрасываться в любую часть страны, находятся в постоянной готовности для обеспечения порядка. Контингенты ассамских стрелков помимо охраны границ помогают правительствам штатов и союзных территорий, в которых они дислоцированы, в поддержании порядка при проведении выборов. В целом, учитывая практическую роль армии и полиции в период выборов, можно признать, что их деятельность в определенной степени препятствует развитию в стране дестабилизирующих тенденций, способствует локализации дезинтеграционных процессов, помогает осуществлять избирательный процесс в рамках либерального режима, поддерживая и сохраняя его.

Многие крупные предприниматели создают свои собственные полувоенные формирования охраны. Они являются весьма заметной силой и вместе с военизированными группами молодых людей (чаще всего вооруженных палками), которые организуются политическими партиями, используются в период выборов для демонстрации "решимости" партии, ее способности к самообороне, а также для оказания психологического давления на противников и избирателей.

В некоторых деревнях крупные земельные собственники применяют экономическое, моральное, физическое насилие, а иногда прибегают к услугам вооруженных банд наемников, чтобы заставить батраков, издольщиков и беднейших крестьян голосовать по их указанию или не допустить их к голосованию вообще. Провокации и массовые беспорядки подчас используются в период проведения выборов для искажения их результатов. Нередко на ход избирательной борьбы и политическую ситуацию в стране пытаются оказать воздействие внешние силы.

Выборы в Народную палату и в нижние или единственные палаты легислатур штатов осуществляются по *мажоритарной системе относительного большинства*, в соответствии с которой победившим по данному избирательному округу считается тот кандидат, который набрал больше голосов, чем каждый из его противников в отдельности, независимо от того, превышает это большинство половину избирателей или нет. Если в избирательном округе баллотируется единственный кандидат, он считается избранным без голосования. Эта *избирательная* система более удобна для крупных и организованных общенациональных партий, обладающих серьезной финансовой поддержкой. Она может обеспечить победу на выборах даже в случае, когда за партию проголосует значительно меньше половины избирателей. ИНК на выборах в Народную палату за весь период независимого развития страны (кроме проигрыша в 1977 г. и в 1989 г., а также значительного отрыва от соперников в 1984 г.) получал абсолютное большинство мест, набирая лишь около 1/4 голосов всего электората. Эта цифра объясняется еще и традиционно высоким уровнем абсентеизма, колебавшимся между 53% в 1952 г. и 37% в 1984 г.

Мажоритарная избирательная система в Индии создала ситуацию, при которой партия, собравшая по стране или штату меньшинство голосов, может получить большинство мест в соответствующей палате.

Немалый интерес представляет вопрос о *разрешении избирательно-правовых споров*. Они возникают в связи с соблюдением процедуры выборов, объявлением кандидатов неизбранными, проверкой законности избрания кандидатов, дисквалифицированных по тем или иным основаниям, и т. д. Единственной инстанцией, в которой окончательно разрешаются споры, относящиеся к выборам Президента и Вице-президента, является Верховный суд (ст. 71 Конституции).

Вопросы образования избирательных округов и распределения мест в законодательных органах изъяты из юрисдикции судов. Для решения других вопросов, связанных с выборами, в том числе Премьер-министра и спикера Народной палаты, ст. 329 Конституции предусматривает особую процедуру подачи избирательной петиции (election petition).

Подробно вопросы разрешения избирательных споров регламентируются в Законе о народном представительстве 1951 г. Избирательная петиция принимается лишь одновременно с залогом в 2 тыс. рупий, призванным гарантировать оплату судебных издержек. В процессе рассмотрения петиции сумма залога может быть увеличена решением высокого суда штата. Петиция о выборах рассматривается высоким судом штата, а апелляционной инстанцией по этим делам является Верховный суд.

Свои особенности имеют выборы *Совета штатов и верхних палат законодательных органов штатов*, которые являются косвенными.

Из 250 членов Совета штатов — верхней палаты индийского Парламента 238 суть представители штатов и союзных территорий. Оставшиеся 12 назначаются Президентом из числа лиц, имеющих особые заслуги в области литературы, науки, искусства или общественной деятельности (ст. 80 Конституции). Представители штатов избираются выборными членами законодательных собраний штатов, а представители союзных территорий отбираются в порядке, предусмотренном законом. Совет штатов обновляется на 1/3 каждые два года. Члены этой палаты избираются по системе пропорционального представительства посредством единственного передаваемого голоса. Суть этой системы изложена в п. 13 § 4 гл. VII Общей части учебника. Напомним, что при этой системе, голосуя за конкретного кандидата, выборщик одновременно может указать и на другого или других кандидатов, которым он желал бы передать свой голос в случае, если наиболее предпочтительный им кандидат и без него наберет достаточное число голосов или будет забаллотирован. При этом у каждого выборщика учитывается только один голос. Такая система более удобна для крупных политических партий.

Выборные места в Совете штатов распределяются согласно приложению IV к Конституции не поровну между штатами, но и не строго пропорционально численности их населения. Наиболее малочисленным штатам предоставляются некоторые преимущества, что весьма справедливо, поскольку при строгом соблюдении принципа пропорциональности они вообще могли остаться без своих представителей в верхней палате Парламента. Число депутатов, избираемых в Совет штатов, варьируется от одного (штат Сикким) до 34 (штат Уттар-Прадеш).

Выборы в законодательные органы штатов имеют как сходные черты с выборами в федеральный Парламент, так и специфические. Нижние палаты — законодательные собрания штатов могут иметь численность от 60 до 500 депутатов (ч. 1 ст. 170). Они избираются прямым голосованием населением штата сроком на пять лет. Определенное число мест резервируется в соответствии со ст. 332 Конституции за представителями отсталых в социально-экономическом отношении каст и племен.

Верхние палаты — законодательные советы штатов избираются по системе единственного передаваемого голоса в соответствии со следующим сложным принципом:  $\frac{1}{3}$  всех членов совета избирается законодательным собранием штата;  $\frac{1}{3}$  — муниципальными органами;  $\frac{1}{12}$  — выпускниками университетов, более трех лет назад завершившими обучение;  $\frac{1}{12}$  — преподавателями высшей и средней школы с не менее чем трехлетним стажем работы, а  $\frac{1}{6}$  назначается губернаторами из числа лиц, имеющих особые познания в области науки, литературы, искусства, кооперативного движения или общественной деятельности. Общее число членов законодательного совета штата, как правило, должно быть более 40 человек, но не более  $\frac{1}{4}$  числа членов законодательного собрания этого штата. Каждые два года состав законодательного совета обновляется на  $\frac{1}{3}$ , что обеспечивает определенную преемственность и постоянство работы этого менее демократического по способу формирования, составу и характеру деятельности органа.

В настоящее время дискутируется вопрос о реформе избирательного права, в том числе о переходе к пропорциональной избирательной системе.

## § 5. Государственные органы Союза

### 1. Парламент

Учитывая, что по форме правления Индия — парламентская республика, мы начинаем рассмотрение системы союзных государственных органов с Парламента, хотя в Конституции регулирование этой системы начинается с органов исполнительной власти, что, видимо, не случайно.

Индийский Парламент, подобно британскому, состоит из трех частей: Президента, Совета штатов и Народной палаты (ст. 79 Конституции). Предполагается, что Народная (нижняя) палата (Лок сабха) выражает интересы федерации в целом, а верхняя палата — Совет штатов (Раджья сабха) представляет в Парламенте субъектов федерации.

**Компетенция** Парламента в Конституции целостным образом не описана. Лишь в ряде статей содержатся указания на более подробное регулирование соответствующего вопроса законом Парламента. Это вообще типично для вестминстерской модели, которая исходит из того, что Парламент может рассматривать и разрешать любой вопрос государственной жизни. В то же время Конституция предусматривает, что ряд вопросов может решаться лишь путем издания Парламентом закона или на основе такого закона. Совокупность конституционных норм, содержащих такие положения, можно считать компетенцией Парламента, но она не исчерпывается этими нормами. Естественно, индийский Парламент, как и любой другой парламент, достойный этого имени, осуществляет функции нормотворчества, прежде всего законодательства, верховного распоряжения государственными финансами и контроля за исполнительной властью. Соответственно вопросы государственной жизни он решает путем реализации указанных функций.

**Формирование.** Обе палаты состоят в основном из сравнительно богатых, образованных людей, обычно принадлежащих к высшим кастам. Общее число депутатов Народной палаты не должно превышать 530 представителей, избираемых прямыми выборами по территориальным избирательным округам в штатах, плюс 20 представителей, избираемых в соответствии с союзным законом в союзных территориях (ст. 81). Кроме того, Президент может назначить в состав палаты двух представителей англо-индийской общины, если сочтет, что их представительство недостаточно (ст. 331). Причем из общего числа мест в палате за наиболее отсталыми слоями населения, известными в Индии как списочные, или зарегистрированные, племена и касты, резервируются соответственно 38 и 78 мест. Это говорит о стремлении представить упомянутые группы населения в высших органах законодательной власти, что, несомненно, является прогрессивным. 51-я поправка к Конституции предусмотрела особое представительство зарегистрированных племен, проживающих в автономных округах штата Ассам, пропорционально их доле в населении округа. Конституция в ст. 334 первоначально установила, что такое специальное представительство зарегистрированных каст и племен, а также англо-индийской общины прекратится через 10 лет, но затем этот срок неоднократно продлевался, а принятая в 1999 г. 79-я поправка продлила его с 50 до 60 лет.

О формировании Совета штатов мы рассказали чуть выше — в п. 4 § 4.

Срок *полномочий* Народной палаты составляет пять лет и течет со дня ее первого заседания. Истечение срока равнозначно роспуску палаты. Если же срок полномочий палаты истекает во время действия прокламации о чрезвычайном положении, он продлевается законом не более чем на один год каждый раз и в любом случае должен завершиться не позднее чем через 6 месяцев по прекращении действия прокламации. Палата может быть распущена Президентом досрочно с назначением новых выборов. В отличие от Народной палаты Совет штатов не может быть распущен.

**Организация.** Двухпалатная структура индийского Парламента характеризуется *слабым типом верхней палаты*. Круг ведения обеих палат в принципе одинаков.

Каждая палата имеет своих *должностных лиц*.

Председателем Совета штатов является по должности Вице-президент Индии. Из своего состава палата выбирает заместителя председателя, которого может после предупреждения не менее чем за 14 дней сместить решением большинства своего фактического состава. Вице-президент или заместитель председателя Совета штатов не могут председательствовать на заседании палаты, на котором рассматривается вопрос об их смещении с должности. Вице-президент может в таком случае выступать на заседании палаты, но не может голосовать.

Народная палата избирает из своего состава спикера и его заместителя. Смещение их производится в том же порядке, что и смещение руководящих должностных лиц Совета штатов, с той лишь разницей, что спикер вправе голосовать по первой инстанции по вопросу о своем смещении. Если Народная палата распущена, спикер сохраняет полномочия до первого заседания новоизбранной палаты.

Каждая палата имеет свой секретариат, причем палаты могут учреждать должности, носители которых обслуживают обе палаты. Статус аппарата палат и его должностных лиц регулируется законом, однако Президент может после консультации с председателями палат издавать по этому вопросу правила, имеющие ту же силу, что и закон. Хотя такое полномочие Президента и выглядит несколько

странно, приходится вспомнить, что индийский Президент — не только орган исполнительной власти, но и часть Парламента.

**Статус парламентариев.** Им запрещено совмещать мандат в обеих палатах Парламента, а также в Парламенте и в палате легислатуры штата. Если парламентарий без разрешения палаты отсутствует на ее заседаниях в течение 60 дней, палата может объявить его мандат вакантным. В этот срок не включаются периоды, когда заседания палат были отложены или отсрочены более чем на четыре последующих дня. Член любой палаты Парламента может подать председателю палаты собственноручное заявление об отставке, и если председатель это заявление принял, мандат становится вакантным. Отказать в принятии заявления председатель палаты может лишь, если получит и проверит информацию о том, что заявление не было добровольным или подлинным.

Парламентарий подлежит дисквалификации и теряет мандат, если:

- занимает оплачиваемую должность на службе Правительства Индии или штата, иную чем должность министра или другая, не влекущая в силу закона дисквалификации;
- объявлен компетентным судом душевнобольным;
- является банкротом, не восстановленным в правах;
- не состоит в гражданстве Индии или добровольно принял гражданство иностранного государства либо любым образом признал лояльность или верность иностранному государству;
- дисквалифицирован законом или на основе закона.

Споры относительно дисквалификации по этим основаниям окончательно разрешаются Президентом, который перед принятием решения запрашивает заключение Избирательной комиссии и решает в соответствии с ее заключением.

В 1985 г. 42-й поправкой в Конституцию было включено X приложение, предусматривавшее дисквалификацию на основании дефекции (отступничества). Согласно этому приложению член палаты (это относится и к членам палат легислатур штатов), избранный как член политической партии либо присоединившийся к ней после избрания, дисквалифицируется, если добровольно отказался от членства в этой партии либо голосует или воздерживается от голосования в палате вопреки указаниям партии и без ее предварительного разрешения и такое поведение не прощено ему в течение последующих 15 дней. То же относится к назначенным парламентариям, состоявшим в партии на дату назначения или вступившими в нее в течение шести месяцев после принесения присяги. Дисквалификация не имеет места, если парламентарий принадлежит к группировке, составляющей не менее 1/3 представительства партии в палате и отколовшейся от первоначальной партии с образованием самостоятельной партии. Она также не имеет места в случае слияния партий, если парламентарий не поддержал такое слияние. Дисквалификации не подлежат парламентарии, избранные на руководящие должности в палате, если непосредственно перед избранием или в силу избрания отказались от членства в партии, даже если, перестав быть должностными лицами палаты, не восстановились в партии. Споры относительно дисквалификации окончательно разрешаются председателями палат, а если спор касается самого председателя, то специально избранным палатой ее членом. Суды в данных делах юрисдикции не имеют.

Согласно Конституции и регламентарным положениям в Парламенте гарантируется свобода слова. Ни один парламентарий не должен привлекаться к судебной ответственности за свои высказывания и голосование в Парламенте или парламентском комитете, равно как никто не подлежит ответственности за публикацию палатой или с ее разрешения любого отчета, документа, сведений о голосовании или ходе заседаний.

Жалованье и денежное содержание парламентариев определяется законом.

В зависимости от партийной принадлежности члены обеих палат группируются по партийным фракциям. Каждая из них имеет своего лидера и "кнутов" — партийных организаторов, обеспечивающих партийную дисциплину, явку на заседания палат, в которых фракция заинтересована, и единообразное голосование.

**Общая процедура.** Согласно ст. 85 Конституции Президент время от времени созывает каждую палату Парламента на сессию, устанавливая для этого время и место, с тем чтобы интервал между последним заседанием предыдущей сессии и первым заседанием новой не превышал 6 месяцев. Он может также отсрочить заседания одной из палат или обеих, равно как и распустить Народную палату, причем Конституция не устанавливает для этого никаких ограничений.

Кворум в каждой из палат составляет  $\frac{1}{10}$  всего состава палаты. Заседания действительны и в случае отсутствия каких-либо парламентариев, а также в случае если в голосовании приняло участие

неуправомоченное лицо. Все вопросы на заседаниях палат или совместном заседании обеих палат решаются большинством присутствующих и голосующих их членов, причем председательствующий на заседании участия в голосовании не принимает, кроме случаев разделения голосов поровну, когда его голос имеет решающее значение.

Заседания ведутся на языке хинди или английском, однако председательствующий может разрешить парламентарии, плохо владеющему этими языками, выступать на его родном языке. Первоначально предполагалось, что английский язык будет использоваться для официальных целей в Индии в течение 15 лет, после чего его должны были заменить хинди и другие национальные языки этой страны. Однако сложные процессы развития языков и наций трудно уложить в жесткие рамки прогнозов. Поэтому Закон 1963 г. об официальном языке с поправками 1968 г. предусмотрел возможность использования английского языка для официальных целей Союза (формально в качестве дополнительного) на неопределенное время. Как показала практика, позитивные сдвиги в замене английского языка хинди и другими местными языками имеются, хотя происходят не так быстро и просто, как рассчитывали разработчики текста Конституции.

Действительность заседаний, соблюдение процедуры, действия парламентариев или парламентских чиновников по осуществлению их полномочий не подлежат судебному контролю.

**З а к о н о д а т е л ь н ы й п р о ц е с с .** Билль (законопроект) вносится в любую палату, однако денежные и другие финансовые билли вносятся только в Народную палату. Денежным биллем считается такой, который содержит только положения, предусматривающие:

— установление, отмену, изменение или регулирование какого-либо налога либо прощение недоимок по нему;

— регулирование денежного займа, или дачу гарантии Правительством Индии, или изменение закона с учетом любого финансового обязательства, которое Правительство Индии приняло или должно принять на себя;

— хранение Консолидированного фонда или Фонда непредвиденных расходов Индии, внесение денег в эти фонды или изъятие денег из них;

— ассигнование денег из Консолидированного фонда Индии;

— отнесение любого расхода на счет Консолидированного фонда Индии или увеличение суммы такого расхода;

— поступление денег на счет Консолидированного фонда Индии или на публичный счет Индии, или хранение или выделение таких денег, или аудит счетов Союза или штата;

— любой вопрос, относящийся к изложенным.

Сомнения относительно денежного характера билля разрешаются спикером Народной палаты.

Билль проходит в каждой из палат три чтения и считается прошедшим обе палаты, если они выразили согласие с его текстом. Прохождение билля не прерывается в случае отсрочки заседаний палат. В случае роспуска Народной палаты прохождение билля, не одобренного ею, в Совете штатов не прерывается. Напротив, работа над биллями, находившимися в Народной палате на момент ее роспуска или одобренными ею и находившимися в Совете штатов, прекращается.

Если одобренный одной палатой билль (не денежный) отклонен другой палатой, либо палаты не пришли к согласию относительно поправок к биллю, либо другая палата не приняла одобренный одной палатой билль в течение более 6 месяцев, Президент может, если не имел места роспуск Народной палаты, направить палатам послание, если они заседают, или публично объявить, если они не заседают, о своем намерении собрать их на совместное заседание для обсуждения и голосования билля. После этого палаты уже не могут работать над биллем, пока Президент не созовет их на совместное заседание, причем такое заседание имеет место даже в случае, если после упомянутого обращения Президента Народная палата была распущена.

На совместном заседании билль с возможными поправками принимается большинством от общего числа членов обеих палат, присутствующих и голосующих, после чего считается прошедшим обе палаты. При этом в билль нельзя вносить поправки, кроме тех, которые послужили причиной отклонения его одной из палат или которые относятся к вопросам, вызвавшим расхождение между палатами. Председательствует на совместном заседании спикер Народной палаты.

Прошедший обе палаты билль направляется Президенту, который либо объявляет о своем согласии с ним, либо отказывается в согласии и, если билль не денежный, возвращает его в Парламент с просьбой пересмотреть билль в целом или отдельные его положения и предлагаемые поправки. В результате

повторного рассмотрения палаты могут принять билль с поправками Президента или без них, но в любом случае Президент уже не может отказать в согласии.

Для прохождения в парламенте *финансового законодательства* предусмотрен особый порядок. Принятый Народной палатой финансовый билль направляется в Совет штатов. Верхняя палата обязана в течение 14 дней возвратить его со своими рекомендациями. При этом Совет штатов не может ни отклонять, ни изменять законопроект. После решения Народной палаты о принятии или отклонении рекомендаций Совета штатов законопроект передается на подпись Президенту. Получив одобрение Президента, законопроект становится законом.

Парламентский контроль. Народная палата осуществляет контроль над Правительством, которое несет перед ним коллективную ответственность. Эта функция может осуществляться посредством использования депутатами Народной палаты права запроса, права обсуждения политики Правительства, а также возможного вотума недоверия Правительству.

Что касается финансового контроля, то доклад Ревизора — генерального аудитора Индии, выступающего хранителем государственной казны (см. о нем ниже — в п. 6), о проверке финансовых отчетов Союза Президент передает каждой из палат Парламента. Этот доклад поступает в Комиссию Народной палаты по бюджетной отчетности, в которую входят 15 ее членов и 7 членов Совета штатов. Комиссия представляет Народной палате предложения по принятию соответствующих мер.

## 2. Президент Индии

Президент Индии избирается сроком на пять лет тайным голосованием по системе единственного передаваемого голоса особой избирательной коллегией, состоящей из выборных членов обеих палат Парламента и выборных членов легислатур штатов. 70-й поправкой 1992 г. в эту коллегию были включены избираемые депутаты легислатур национальной столичной территории Дели и союзной территории Пондичерри. Такой порядок как бы уравнивает влияние, которое может быть оказано на выборы главы государства центральным Парламентом и законодательными органами всех штатов.

Этот факт используется индийскими государствоведами для обоснования вывода, что Президент одновременно представляет как весь народ в целом, так и население различных штатов\*. Каждому члену легислатуры штата предоставляется число голосов, равное частному от деления числа жителей штата на количество выборных членов легислатуры этого штата. Если мы возьмем общее число голосов, принадлежащих выборщикам от штатов, и разделим на количество выборных членов Парламента, то получим число голосов, которым будет обладать каждый выборный член центрального Парламента.

---

\* Такого мнения придерживаются Д. Д. Басу, Д. К. Сингх, В. И. Шукла и др. См.: *Basu D. D. Op. cit. P. 159; Singh D. K., Shukla's V. N. Constitution of India. P. 230.*

Косвенные выборы Президента вполне согласуются с той номинальной в основе своей ролью, которую он играет в реальном руководстве страной, что отмечалось еще в документах Учредительного собрания при разработке проекта Конституции\*.

---

\* *Constituent Assembly Debates. Vol. IV. N. D., 1952. P. 734, 846.*

Президентом может быть избран гражданин Индии, достигший 35-летнего возраста и отвечающий требованиям, предъявляемым к депутатам Народной палаты. Президент не должен занимать оплачиваемую должность в Правительстве Индии или штата или в подконтрольных им органах, а также быть членом Парламента или легислатуры штата либо вообще занимать какую-либо оплачиваемую должность. Он может переизбираться неоднократно. Выборы должны проводиться до истечения срока полномочий Президента, а в случае досрочной вакансии его должности новый Президент должен быть избран не позднее чем через шесть месяцев на полный срок.

Споры, связанные с выборами Президента, окончательно разрешаются Верховным судом. Если выборы будут признаны недействительными, все акты лица, исполнявшего должность Президента на основании этих выборов, считаются ничтожными.

Президент Индии является главой государства и формально наделен исполнительной властью, которую осуществляет непосредственно или через должностных лиц, подчиненных ему согласно Конституции (ст. 58). Однако, в соответствии с 42-й и 44-й поправками к Конституции, он обязан следовать советам Правительства (Совета министров), причем даже в том случае, если безуспешно попросит Совет министров пересмотреть данный ему совет (ст. 74). В результате практически все

основные полномочия Президента осуществляются по решению Совета министров, а зачастую — только Премьер-министра.

Президент назначает Правительство, созывает и закрывает сессии Парламента, может их отсрочивать, собирает, как отмечалось, обе палаты для разрешения разногласий между ними, может досрочно распускать Народную палату.

Он имеет большие законодательные полномочия. Мы уже упоминали о его праве вето в отношении прошедших через Парламент законов, причем вето может касаться не закона в целом, а отдельных его положений. Некоторые биллы могут вноситься в Парламент или легислатуру штата только с согласия Президента. Глава государства промульгирует законы. Указы (*ordinances*) Президента, издаваемые в период между сессиями Парламента, имеют силу закона (ч. 2 ст. 123). Правда, если в течение шести недель с начала ближайшей сессии Парламента эти указы не будут утверждены или будут отклонены резолюциями палат, они теряют силу.

Глава государства обладает правом объявления чрезвычайного положения (ст. 352), введения президентского правления в штатах (ст. 356) и объявления чрезвычайного положения в области финансов (ст. 360).

В соответствии с Конституцией Президент формально является носителем исполнительной власти (ст. 53), главнокомандующим Вооруженными силами, неотъемлемой составной частью Парламента. Он назначает членов Совета министров, губернаторов штатов, главного судью и других членов Верховного суда и высших судов штатов, Генерального атторнея, Генерального аудитора и многих других высших государственных служащих. Он обладает правом помилования. Во внешнеполитических отношениях Президент осуществляет представительские функции. В отличие от Великобритании, акты главы государства в Индии не требуют контрасигнатуры в качестве необходимого условия их действительности.

За нарушения Конституции Президент может быть подвергнут процедуре импичмента (ст. 61). Инициатива преследования Президента принадлежит любой из палат. Соответствующая резолюция может быть принята палатой не ранее чем через 14 дней после письменного уведомления о намерении ее внести, подписанного по крайней мере  $\frac{1}{4}$  общего числа членов палаты. Для принятия резолюции требуются голоса не менее  $\frac{2}{3}$  общего числа членов палаты. В этом случае другая палата проводит расследование, причем Президент может явиться и быть представленным. Если резолюция, подтверждающая обвинение, поддержана  $\frac{2}{3}$  состава второй палаты, Президент считается смещенным со своей должности.

*Вице-президент* избирается сроком на пять лет тайным голосованием специальной коллегией выборщиков, состоящей из членов обеих палат Парламента, созванных на совместное заседание, по системе пропорционального представительства на основе единственного передаваемого голоса (ч. 1 ст. 66). Вице-президент не может занимать оплачиваемую должность в органах Правительства Индии или штата. Вице-президентом может стать гражданин старше 35 лет, обладающий квалификацией, необходимой для избрания в качестве члена Совета штатов, поскольку по должности является председателем этой палаты Парламента. Вице-президент замещает Президента в периоды его отсутствия, болезни или в случае вакантности должности Президента до избрания нового главы государства. Вице-президент может быть смещен со своей должности решением Совета штатов, принятым большинством его имеющихся членов.

### 3. Совет министров

Ведущую роль в практическом осуществлении государственной власти в Индии играет Совет министров — коллективный орган исполнительной власти, состоящий из *Премьер-министра* и министров, назначаемых Президентом страны, причем министры назначаются по совету Премьер-министра. В соответствии с конституционным обычаем Президент обязан назначить Премьер-министром лидера партии, победившей на выборах в Народную палату. Премьер-министр формирует Правительство из руководящих деятелей фракции большинства в нижней палате Парламента. Он распределяет министерские портфели и определяет функции и полномочия министров (ч. 1 ст. 75). Формируя Правительство, Премьер-министр стремится к тому, чтобы в нем были представлены основные национальности, религиозные общины, касты, крупнейшие штаты и т. д. В случае необходимости формирования коалиционного правительства учитывается специфика партнеров ведущей партии по коалиции. Несмотря на кажущуюся пестроту состава Правительства, большинство его членов принадлежат к высшим кастам индийского общества. Члены Совета министров должны быть



членами Парламента, и если министр назначен не из числа парламентариев, ему нужно в течение шести месяцев избраться в Парламент, ибо в противном случае он утратит свою должность.

Премьер-министр может с одобрения Президента изменять состав Правительства и увольнять министров. Формально министры находятся в должности, "пока это угодно Президенту" (*during the pleasure of the President*), но фактически — пока угодно Премьер-министру.

В годы независимости происходил процесс персонализации власти в руках Премьер-министра, пиком чего стали 42-я и 44-я поправки, приведшие к конституционному оформлению этого процесса и институционализации Кабинета. В результате сложилось явление, которое по аналогии с термином "президентализм" можно назвать "премьер-министерализмом" (или, как метко отметил профессор Х. Радж, "премьер-министерская форма правления"\*), с тем лишь отличием, что вместо концентрации власти в руках главы государства суперпрезидентской республики, она почти с тем же эффектом оказалась в руках главы Правительства парламентарной республики. Правда, расстановка сил, сложившаяся после выборов 1989 г., привела к некоторому ослаблению реальной власти главы коалиционного правительства меньшинства В. П. Сингха, а впоследствии Нарасимхи Рао, о чем говорит даже появление должности заместителя Премьер-министра. Приход в 1998 г. к власти коалиционного правительства, возглавляемого Премьер-министром Аталом Бихари Ваджаи (БДП), лишь продолжил эту тенденцию и усилил зависимость ведущей партии коалиции от ее союзников.

---

\* *Raj H. Rethinking Presidency and Parliament in India. N. D., 1989. P. 50.*

Совет министров ответствен перед Народной палатой и в случае выражения последней вотума недоверия может быть уволен в отставку Президентом. Однако Президент по совету Премьер-министра может в этом случае досрочно распустить нижнюю палату.

В Совете министров насчитываются 50—60 членов, однако Совет министров очень редко собирается в полном составе. Все вопросы руководства страной решаются *Кабинетом* — узким составом Правительства, куда входят 15—20 руководителей наиболее важных отраслей управления. Как Совет министров, так и Кабинет возглавляются Премьер-министром, который созывает на заседания эти органы и руководит их работой. Обычно решения принимаются с общего согласия без формального голосования. Большая часть работы Кабинета осуществляется через создаваемые внутри него специализированные *комитеты*: по политическим вопросам, обороне, бюджету, законодательству, экономической политике и интеграции, занятости, парламентским делам, новым назначениям и т. д.

Весьма существенную роль в деятельности Правительства играет *секретариат* — аппарат советников и помощников при главе Правительства.

Руководители менее важных ведомств, не являющиеся членами Кабинета, имеют ранг *Государственных министров*, Министры, не имеющие закрепленных за ними министерств и выполняющие отдельные важные поручения, называются *министрами без портфеля*. Они могут быть членами Кабинета. В Совет министров входят также заместители министров. Министерства контактируют с Парламентом через *парламентских секретарей* (специально уполномоченных заместителей министров — парламентариев).

Конституция не определяет конкретные функции и полномочия Правительства, но из обязанности Президента следовать советам последнего вытекает, что почти все, кроме чисто представительских, полномочия Президента осуществляются Советом министров. Следовательно, исполнительная власть формально закрепленная за Президентом, на деле осуществляется Правительством. Почти всеми основными полномочиями Президента на практике пользуется Кабинет. Будучи сравнительно узким, оперативным и постоянно работающим органом, Кабинет во главе с Премьер-министром на деле осуществляет управление страной. Правительство превратилось в главный источник законодательной инициативы и оказывает определяющее влияние на весь законодательный процесс.

#### 4. Генеральный атторней для Индии

Это юридический советник высших органов власти, прежде всего Правительства, по своему статусу близкий к министру. Он также выполняет другие обязанности юридического характера, которые могут быть поручены ему Президентом либо возложены на него Конституцией или законом. При осуществлении своих полномочий Генеральный атторней имеет право выступать в обеих палатах Парламента или в их комиссиях без права голоса (ст. 88 Конституции), а также вправе присутствовать и выступать в любом суде страны.

Генеральный атторней для Индии назначается Президентом из числа лиц, квалификация которых отвечает требованиям, предъявляемым к судьям Верховного суда. Он занимает свою должность, "пока это угодно Президенту", и в отличие от других высших должностных лиц, вознаграждение которых устанавливается законом, получает такое вознаграждение, "какое Президент может определить".

Хотя в Конституции упоминается только Генеральный атторней, ему в помощь Правительство установило должности Генерального солиситора и Дополнительного генерального солиситора с необходимым для их деятельности аппаратом. На практике оба эти должностных лица являются заместителями Генерального атторнея и выполняют те же функции, что и он. Права, обязанности и особенности деятельности этих трех должностных лиц подробно регулируются Правилами назначения и условиями службы аппарата Генерального атторнея, принятыми в 1961 г.\* В каждом из штатов Индии функции, аналогичные функциям Генерального атторнея, выполняет Генеральный адвокат штата (ст. 165).

---

\* См.: *Basu D. D. Commentary on the Constitution of India*. 6<sup>th</sup> ed. Vol. F. Calcutta. P. 7—8.

В соответствии с Гражданским процессуальным кодексом ни один суд не вправе рассматривать серьезный вопрос, касающийся центрального правительства и связанный с толкованием Конституции Индии, без предварительного письменного оповещения по этому вопросу Генерального атторнея.

В отличие от своего британского коллеги Генеральный атторней для Индии не является министром и членом Парламента, хотя в соответствии с ч. 4 ст. 105 Конституции обладает привилегиями члена Парламента. Ему не запрещена полностью юридическая практика, но он не вправе давать советы, противоречащие интересам Правительства. Генеральный атторней для Индии не считается платным советником Правительства или государственным служащим.

Поскольку должность Генерального атторнея находится в прямой зависимости от Президента, а практически — Премьер-министра, то, как правило, он поддерживает линию Правительства. При смене правящей в центре партии, следуя сложившейся практике, Генеральный атторней "добровольно" уходит в отставку. Степень его независимости увеличивается при коалиционном правительстве или в периоды, когда поддержка Правительства нижней палатой Парламента минимальна.

## 5. Судебная система и конституционный контроль

В Индии, как и в России, в отличие от ряда других федеративных государств существует единая, строго централизованная судебная система, призванная служить укреплению единства страны и единообразному применению законодательства на всей ее территории.

Унифицированы и достаточно четко определены на конституционном уровне только высшие уровни судебной системы Индии: Верховный суд и высокие суды штатов.

Система судов каждого штата, которая замыкается на высокий суд штата, включает так называемые "дополнительные суды" и имеет свои особенности. Вот почему обобщенное описание судебной системы Индии с неизбежностью носит несколько схематический характер, не позволяющий раскрыть всего реально существующего на местах разнообразия. Это бросается в глаза даже в толковании понятия "окружной судья" в п. "а" ст. 236 Конституции, согласно которому это понятие охватывает целый ряд судебных должностей.

Низшей ступенью судебной системы являются *суды панчаятов*, создаваемые для мелких территориальных единиц, объединяющих несколько деревень. Здесь из числа местных жителей, не имеющих, как правило, юридического образования, создаются судебные органы, рассматривающие наименее значимые правонарушения, совершенные на территории панчаята. В некоторых штатах суды панчаятов, рассматривающие незначительные уголовные дела, являются судами первой инстанции. Наказание обычно ограничивается общественным порицанием или незначительным штрафом.

Вышестоящие суды ниже уровня высокого суда штата разделяются на гражданские и уголовные и действуют независимо друг от друга.

Следующей, более высокой инстанцией судов по гражданским делам, рассматривающей иски по суммам от 1 до 5 тыс. рупий, являются *суды мунсифов* (в переводе — судьи-индусы). Над судами мунсифов на иерархической лестнице стоят *дополнительные судьи*, имеющие неограниченные полномочия по рассмотрению гражданских дел. Они вправе рассматривать апелляции на решения судов мунсифов.

В судах ниже окружных отправление правосудия часто осуществляется представителями местной администрации в лице соответствующих чиновников. Состав *окружных судов* назначается

губернатором штата по согласованию с высоким судом штата из числа лиц, состоящих на службе Союза или штата либо имеющих не менее семи лет опыта работы адвокатом (ст. 233 Конституции). Окружные суды по уголовным и гражданским делам, соответственно, рассматривают апелляции на решения судебных магистратов, мунсифов и дополнительных судей, а также слушают наиболее серьезные дела в качестве суда первой инстанции.

Высшая судебная инстанция штата — его *высокий суд*, осуществляющий руководство деятельностью всех нижестоящих судебных инстанций штата. Главный судья штата назначается Президентом после консультации с главным судьей Индии и губернатором штата, а все остальные судьи высокого суда — также после консультации с главным судьей штата. Судьей высокого суда может быть гражданин Индии, имеющий 10-летний стаж работы судьей или адвокатом высокого суда штата (ст. 217 Конституции). Число судей устанавливается приказом Президента. Судьи занимают свои должности до достижения ими 62 лет. Смещение судей высоких судов штатов возможно по решению обеих палат Парламента (но не легислатуры своего штата).

Высокий суд штата рассматривает апелляции на решения нижестоящих судов штата, а также разрешает по первой инстанции наиболее важные дела, которые он принимает к своему производству. Особое значение имеет его функция органа конституционного контроля.

Парламент может образовать высокий суд для союзной территории или объявить любой суд на такой территории высоким судом для определенных целей Конституции (ст. 241 Конституции). Союзная территория Дели имеет собственный высокий суд, в то время как на остальные союзные территории распространяется юрисдикция высоких судов соседних штатов.

Высший орган единой централизованной судебной системы Индии — *Верховный суд*, который состоит из главного судьи, обычно старшего по возрасту, и 25 судей. Судьи Верховного суда назначаются Президентом после консультации с главным судьей Индии (если, разумеется, речь не идет о кандидатуре на эту должность), судьями Верховного суда и высоких судов штатов по выбору Президента. Кандидат в судьи должен быть гражданином Индии, иметь стаж работы судьей высокого суда не менее пяти лет, или не менее 10 лет быть адвокатом при высоком суде, или быть, по мнению Президента, выдающимся юристом. По достижении 65-летнего возраста судьи обязаны уходить в отставку, а также могут быть досрочно уволены за недостойное поведение или смещены приказом Президента по причине профессиональной непригодности. Приказ Президента о смещении члена Верховного суда должен основываться на обращении обеих палат Парламента, принятом решением 2/3 присутствующих и голосующих членов и большинства от общего числа членов каждой палаты.

В случае необходимости главный судья Индии может с согласия Президента и после консультации с главным судьей какого-либо из высоких судов назначить судью этого высокого суда временным судьей Верховного суда. Главный судья Индии может также в случае необходимости просить какого-либо отставного судью Верховного суда или высокого суда принять участие в работе Верховного суда, но это участие добровольное, хотя и оплачиваемое.

Верховный суд полномочен рассматривать в качестве суда первой инстанции споры между Союзом и штатами, а также споры между штатами по вопросам права или факта, от которых зависит наличие или объем законного права. Он является высшей апелляционной инстанцией по уголовным и гражданским делам. Апелляции на решения высоких судов подаются, если:

- соответствующий высокий суд подтвердит, что в деле затронут существенный вопрос права, связанный с толкованием Конституции;
- Верховный суд сам разрешит апелляцию в случае отказа высокого суда в подтверждении;
- неправильно разрешен существенный вопрос права.

В пределах действующего законодательства Верховный суд издает предписания по вопросам судопроизводства, а по просьбе Президента может давать различные заключения по вопросам факта или права. Наиболее важна роль Верховного суда Индии и высоких судов штатов в качестве органов конституционного контроля. Как упоминалось, Верховный суд может издавать судебные приказы в защиту конституционных прав и свобод.

При рассмотрении любого дела Верховный суд может давать толкование конституционных положений, а формулируемое им право обязательно для всех судов страны. Верховный суд может объявить неконституционным любой закон, противоречащий Конституции Индии. Чаще всего это касается законодательных актов, нарушающих конституционные права и свободы.

Анализируя поправки к Конституции, изменившие положение Верховного суда, можно отметить общую тенденцию к ослаблению его позиций, преобладавшую до конца 70-х гг. и усилившуюся в

последующий период. Этот процесс, однако, протекает очень неровно. Так, для преодоления сопротивления Верховного суда, занимавшего первые два десятилетия весьма консервативные позиции, Правительство было вынуждено несколько раз инициировать конституционные поправки. Особенно ослабила судебную власть, в том числе и по вопросам конституционного контроля, 42-я поправка 1976 г., принятая в период монопольного господства ИНК. Однако проведенная в 1977 г. правительством Джаната парти 43-я поправка в основном вернула роль судебных органов в прежнее положение, а 44-я — даже усилила их независимость.

С возвращением к власти в 1980 г. правительства Индиры Ганди фактическая роль судов в Индии снова стала падать. Определенная стабилизация либерального политического режима, связанная с правлением Раджива Ганди, вновь укрепила положение судебной власти. С некоторым общим ослаблением роли исполнительной власти после убийства Р. Ганди, с изменением партийной системы и все более частыми коалиционными правительствами перспектива дальнейшего усиления роли суда стала более заметной.

Большое значение для толкования и реализации положений Конституции имеет деятельность судов в качестве органов конституционного контроля. Стремление повысить роль конституционного контроля характерно для различных политических сил, хотя они пытаются использовать этот инструмент подчас в диаметрально противоположных направлениях.

Важно отметить, что на основе судебных прецедентов в стране возникло и усилилось так называемое казуальное (*судебное*) конституционное право, которое существенно дополняет и изменяет содержание конституционных норм. За годы независимости расширилась роль *конституционного обычая*, который приобретает не только фактический, но и сугубо правовой характер. Он юридически закрепляется в решениях Верховного суда, содержащих толкование Конституции, и подчас инкорпорируется поправками в ее текст (например, 42-я и 44-я поправки о взаимоотношениях Президента и Правительства и конституционализации Кабинета). Ко второй половине 70-х гг. в практике Верховного суда и доктринах, на которых основывается его деятельность, произошли серьезные изменения: судьи стали шире обращаться к понятиям, применяемым в странах с развитыми демократическими институтами.

Создатели Конституции Индии, стремясь избежать использования ко многому обязывающей классической формулировки "due process of law" (надлежащая правовая процедура), использованной в V и XIV поправках к Конституции США, предпочли сформулировать в ст. 21 эту гарантию жизни и личной свободы граждан иначе, употребив выражение "according to procedure established by law" (в порядке, установленном законом). Однако в результате постепенного переосмысления и после более демократичного толкования этих терминов в делах "Купер против Индийского Союза" и "Манека Ганди против Индийского Союза" Верховный суд в решении по делу Сунил Батра признал, что эти два понятия в принципе равнозначны. Это показательный пример развития вышеупомянутого казуального конституционного права.

В свете усилившегося внимания к правам человека Верховный суд в упомянутом решении по делу Манека Ганди дал весьма либеральное толкование права на жизнь (которое в тексте Конституции отсутствует) и личную свободу. Вместе с принятием концепции надлежащей правовой процедуры в решениях по другим делам было признано право на быстрый и справедливый суд, юридическую помощь, компенсацию за незаконное содержание под стражей, должное управление тюрьмами, защиту чести и достоинства, а также на обеспечение средств к существованию.

Начиная с середины 70-х гг. произошло расширение таких важных концепций, на которых основывается деятельность судов, как "locus standi" (право лица быть выслушанным в суде) и "cause of action" (основание иска). Выступая по делу муниципалитета Ратлам, судья Верховного суда Кришна Айер пояснил суть этого нового явления в Верховном суде: "Центр всей судебной деятельности должен сместиться, как указывает преамбула к Конституции, от традиционного индивидуализма в качестве основного ценностного критерия к ориентации на интересы общества, которые должны защищаться посредством "public interest litigation", т. е. процедуры судебного разбирательства вопросов, затрагивающих групповые интересы".\* Такого рода разбирательство в суде может быть инициировано любым гражданином в интересах любой общины или группы людей, которые страдают от несправедливости, но в силу своей недостаточной юридической грамотности или тяжелого материального положения не имеют возможности осуществить защиту своих прав обычным путем. В соответствии со ст. 39-а Конституции это должно делаться бесплатно. В этом направлении и были приняты Верховным судом решения по ряду дел, поддержавшие право работников участвовать в уп-

равлении производством на основании ст. 43-а Конституции. Вместе с тем Верховный суд расширил применение принципов естественной справедливости, что является, пожалуй, половиной пути по направлению к не признававшейся в Индии до недавних времен доктрине прирожденных и неотчуждаемых прав человека и гражданина.

---

\* Tope T. K. Expanding Role of Judiciary in Welfare State. 2<sup>nd</sup> ed. N. D., 1997. P. 18.

Практика и эволюция концепций и доктрин, используемых Верховным судом Индии, свидетельствуют о расширяющемся демократическом толковании им прав и свобод, большем внимании к групповым интересам наиболее отсталых и социально незащищенных слоев населения, признании этим высшим органом конституционного контроля важнейших элементов понятий господства права и правового государства.

Процесс некоторой общей демократизации форм судебной деятельности и усиления судебной власти вполне соответствует естественной логике движения страны к более широкому использованию инструментов демократии по мере ускоряющегося экономического развития.

## **6. Ревизор — генеральный аудитор Индии**

Этот единоличный орган осуществляет в Индии функции, аналогичные функциям счетных палат в европейских странах, и контролирует всю финансовую систему страны на уровнях как Союза, так и штатов. Он назначается Президентом и может быть смещен в том же порядке, что и судья Верховного суда. В его подчинении находится аудиторно-счетный департамент. По его совету Президент определяет форму счетов Союза и штатов.

Полномочия и условия службы Ревизора — генерального аудитора Индии в значительной степени были заимствованы Законом об условиях службы Ревизора — генерального аудитора Индии 1953 г. из Закона об управлении Индией 1935 г. Закон 1953 г. заменен Законом 1971 г., в который в 1976 г. был внесен ряд поправок. Наиболее важным из этих изменений было освобождение Ревизора — генерального аудитора от обязанности составлять финансовые отчеты Союза и штатов, что существенно ограничило его полномочия.

Хотя Ревизор — генеральный аудитор назначается Президентом, его отстранение от должности возможно только на основании решения обеих палат Парламента по причине "доказанного недостойного поведения" либо "неспособности". Жалованье и условия службы Ревизора устанавливаются законом и не могут быть изменены к его невыгоде в течение всего срока пребывания в должности. Ему также полагаются льготы члена Индийской административной службы в ранге секретаря Правительства Индии. По достижении 65-летнего возраста Ревизор обязан выйти в отставку, после чего ему полагается пенсия в размере 15 тыс. рупий ежегодно. Чтобы исключить мотивы необъективного отношения к исполнительным властям в период нахождения в должности, оставив службу, Ревизор не вправе занимать какую-либо должность на службе Союза или штата.

Ревизор — генеральный аудитор Индии проводит ревизии и представляет доклады обо всех расходах, покрываемых из Консолидированного фонда Индии, и обо всех суммах, снятых с государственных счетов Союза и штатов. Он проверяет счета министерств Союза и штатов, а также поступление и расходование денежных средств Союза и штатов всеми органами власти, государственными компаниями и иными организациями, когда того требует закон.

Свои отчеты, относящиеся к счетам Союза, Ревизор — генеральный аудитор Индии представляет Президенту, который направляет их каждой из палат Парламента. Отчеты же, относящиеся к счетам штата, представляются Ревизором — генеральным аудитором Индии губернатору штата, а он уже направляет их легислатуре. Таким образом даже в штатах финансовый контроль осуществляется союзной властью.

## **§ 6. Политико-территориальное устройство.**

### **Организация власти в штатах, союзных территориях и на местах**

#### **1. Индийский федерализм**

**С о с т а в ф е д е р а ц и и .** Индия является одной из крупнейших стран мира по территории (ок. 3,3 млн. кв. км). Ее населяют десятки наций и сотни племен, говорящих на 1652 языках (18 из которых, перечисленных в VIII приложении к Конституции, считаются основными) и диалектах\*, исповедующих разные религии (индуизм — 82,6%, мусульманство — 12,2%, джайнизм, буддизм, сикхизм,

христианство и др.), разделенных на 3 тыс. каст и 25 тыс. подкаст численностью от нескольких сот до нескольких миллионов человек каждая\*\*». Вот почему с завоеванием независимости перед руководством страны встал сложный вопрос, какую форму территориально-политического устройства избрать, с тем чтобы наилучшим образом в рамках демократии обеспечить независимое развитие всей страны в целом и каждого из составляющих ее народов в отдельности. Народы Индии издавна были связаны общностью исторического развития, культуры, религии, национальной психологии. Поэтому их объединение в федерацию стало естественным следствием всего развития страны.

---

\* См.: Basu D. D. Introduction to the Constitution of India. P. 309.

\*\* См.: Johari J. C. Reflections on Indian Politics. N. D., 1974. P. 56.

Процесс становления современной индийской федерации состоял из двух основных этапов. Конституция Индии первоначально сохранила складывавшееся еще в колониальный период федеративное устройство национального государства в форме союза различных по своему положению штатов, лишенных государственного суверенитета. Как отмечалось, Конституция предусматривала наличие в составе государства трех групп штатов — А, В и С, что отражало сложившееся еще в колониальный период административно-территориальное деление страны. Полноправными субъектами федерации являлись только штаты групп А и В, в то время как штаты группы С и территории группы D управлялись непосредственно союзным правительством. Организованные на такой основе субъекты федерации, несмотря на укрупнение и определенные изменения границ, оставались в основном искусственными образованиями, какими они были созданы еще в колониальные времена англичанами.

Принципиальные изменения в структуре и сущности территориального устройства Индии были вызваны Законом о реорганизации штатов 1956 г., который в целом явился важнейшим актом конституционного значения, означавшим коренную перестройку федерации с учетом национально-языкового признака. Идеи этого закона нашли свое отражение в тексте Конституции посредством принятия обширной по объему и глубокой по значению 7-й поправки\*, затронувшей свыше 100 статей Конституции.

---

\* См.: Mehta S. M. Op. cit. P. 651—671.

Вместо 28 старых многоязычных штатов было создано 14 новых, из которых в 10 был соблюден монолингвистический принцип, а в четырех остальных — применен принцип билингвизма (использования в штате двух языков). Шесть административно-территориальных подразделений получили статус союзных территорий.

Особенностью новой системы субъектов федерации явилось наличие нескольких хиндиязычных штатов. Были ликвидированы деление штатов на группы и различия в их политическом, правовом, административном и экономическом положении в союзе. Политико-территориальное деление пришло в большее соответствие с национальными, социально-экономическими и культурными потребностями регионов страны.

Комиссия по реорганизации штатов сформулировала следующие основания, в соответствии с которыми проводилась реорганизация: сохранение и укрепление единства и безопасности страны, создание однородных в языковом и культурном отношении штатов с учетом финансовой и административной целесообразности, а также возможность успешной разработки общенационального плана. Внесенные в Конституцию 7-й поправкой изменения привели одновременно к дальнейшей централизации Индийского Союза и концентрации власти в руках федеральных органов.

Реорганизация штатов 1956 г., ставшая решающим событием в объединении страны на национально-лингвистической основе, покончила с существованием княжеств, представлявших собой серьезное препятствие на пути Индии к прогрессу, ликвидировала институт феодальных князей — раджпрамукхов и ряд других пережитков феодализма, дала новый стимул развитию производительных сил страны. Политико-административные границы были установлены в основном в соответствии с национальным составом населения, создали лучшие возможности для применения широкой областной автономии и демократического местного самоуправления. Дальнейшее развитие состава Союза основывалось на системе, установленной 7-й поправкой к Конституции.

В 1960 г. возникли новые многоязычные штаты Гуджарат и Махараштра, в 1962 г. — штат Нагаленд, в 1966 г. — штаты Пенджаб и Хариана, в 1970—1971 гг. — штаты Мегхалайя, Химачал-Прадеш, Манипур и Трипура, а в 1975 г. — штат Сикким. Это увеличение числа штатов происходило как за счет выделения лингвистических единиц из уже существовавших штатов (Гуджарат и Махараштра — из

штата Бомбей), так и путем преобразования союзных территорий в самостоятельные штаты (Манипур, Трипура). Кроме того, полноправными штатами стали "автономный штат" Мегхалайя и "ассоциированный" штат Сикким. Иногда весьма малонаселенные территории получали статус штата в результате вооруженной борьбы соответствующего населения (например, Нагаленд).

Некоторые изменения на карте индийской федерации произошли в результате присоединения в 1961—1962 гг. к Индийскому Союзу бывших португальских и французских колоний в качестве союзных территорий (Дадра и Нагархавели, Гоа, Даман и Диу, а также Пондичерри). К уже имевшимся шести союзным территориям в ходе развития федерации прибавились еще три: Чандигарх, Мизорам, Аруначал-Прадеш. Две последних в 1986 г. перешли в разряд штатов. Союзная территория Гоа стала штатом в 1987 г. К настоящему времени союзных территорий осталось 7, а число штатов увеличилось до 25.

Свыше 30 раз Конституция изменялась с целью упорядочения федеративного устройства путем создания и укрепления лингвистических штатов, союзных территорий, присоединения к Индии освободившихся колоний и уточнения границ. Процесс этот, судя по всему, не завершен.

*Асимметричность* индийской федерации выражается не только в наличии наряду со штатами союзных территорий, статус которых не вполне одинаков, но и в том, что отдельные штаты "равнее", чем другие (подробнее см. ниже).

До сих пор исследователи не обращали должного внимания на тот факт, что в состав индийской федерации входит несколько хиндиязычных штатов. Значит, помимо национального, или лингвистического, основного принципа при строительстве Индийского Союза используется и традиционное для большинства федеративных государств мира территориально-географическое деление. При этом на национальный принцип, сохраняющий все свои значимые параметры, как бы накладывается чисто территориальный. Хозяйственные связи как главный фактор территориального деления, пожалуй, не менее значимы для успешного функционирования каждого субъекта федерации и федеративного государства в целом, чем учет национального распределения населения между субъектами федерации. Поэтому продуманное соединение позитивных черт одного и второго принципов может стать скорее достоинством, чем недостатком Союза. Следует учесть, что в четырех чисто хиндиязычных и двух в основном хиндиязычных штатах в 80-х гг. проживали 284,4 млн. человек\*. Это практически равное по численности всему бывшему Советскому Союзу население неравномерно расселено на территории всего шести штатов, в каждом из которых говорят на хинди.

---

\* Подсчитано по: Митрохин Л. В. Индия: вступая в век XXI. М., 1987. С. 450—451.

В Индии установлено единое федеральное гражданство, а штаты собственного гражданства не имеют. Единое гражданство представляет собой дополнительное препятствие сепаратистским тенденциям в стране.

Судебные и административные органы всех штатов и федерации составляют единую систему. Правительство Индийского Союза может давать правительствам штатов любые указания, касающиеся исполнения федеральных законов. Территории штатов (кроме штата Джамму и Кашмир, где необходимо согласие его законодательного органа) могут быть изменены федеральным законом без согласия штата.

Для координации в масштабах нескольких штатов усилий в области планирования, решения территориальных конфликтов, развития языковых групп, транспорта и других вопросов, представляющих общий интерес, все штаты разбиты на 6 зон. В каждую зону входит по несколько штатов, и они образуют *зональный совет*, который дает консультации по вышеупомянутым вопросам федеральным государственным органам и правительствам штатов. Правда, на практике значение зональных советов в Индии весьма невелико.

Особая часть Конституции (ч. XVII) регулирует вопрос о *языках*. Официальный язык Союза — хинди в написании деванагари. Что касается цифр, то для официальных целей Союза употребляется международная форма их обозначения. Как отмечалось, на неопределенное время допускается использование в данном качестве также английского языка. В штатах вопрос об использовании того или иного языка для тех или иных официальных целей решается законом штата. По требованию какой-либо значительной части населения штата Президент может предусмотреть использование языка этого населения для определенных целей.

Конституция установила в ст. 348, что, пока Парламент законом не установит иного, все заседания Верховного суда и высших судов ведутся, а тексты биллей и поправок, актов Парламента и легислатур

штатов публикуются на английском языке. Правда, губернатор штата с предварительного согласия Президента может разрешить использование в высоком суде штата хинди или другого языка. Если законодательство издаст акты на ином, чем английский, языке, такие акты подлежат переводу на английский и английский текст считается аутентичным.

Частное же лицо может обращаться к официальным лицам с заявлениями и жалобами на любом языке, употребляемом в Союзе или штате.

Конституция обязывает власти штатов и местные власти прилагать усилия к тому, чтобы обеспечить возможность изучения родного языка в начальной школе детьми, принадлежащими к языковым меньшинствам. Президент назначает специального чиновника, который должен следить за соблюдением конституционных гарантий языковым меньшинствам, представлять доклады, которые Президент направляет палатам Парламента и правительствам соответствующих штатов.

Конституция вменила в задачу Союзу распространение и развитие языка хинди, которым владеет менее половины населения страны.

**Распределение компетенции.** Индийскую федерацию с момента создания отличала высокая степень *централизации*. Это признают многие индийские и иностранные государственоведы\*. В результате действия законов концентрации и централизации капитала в Индии за годы независимости усилился процесс экономического объединения страны. Экономическая централизация в качестве неизбежного следствия вызвала концентрацию политической власти, усиление государственной машины и рост чиновничьего аппарата.

---

\* См.: *Basu D. D.* Op. cit. P. 58—59; *Mehta S. M.* Op. cit. P. 333; *Prasad A.* The Federal Polity: Performance and Prospects // Journal of the Bar Council of India. Vol. VIII(3). 1981. P. 350—351; *Granville A.* The Indian Constitution. L, 1966. P. 187.

Центростремительные тенденции в индийской федерации вызваны необходимостью концентрации всех ресурсов молодой освободившейся страны для сохранения политической и обеспечения экономической независимости. Свой централизующий отпечаток на развитие федерации наложили авторитарные традиции колониального прошлого, попытки вмешательства извне во внутренние дела Индии, а также весьма сложные отношения с Китаем и Пакистаном, не раз приводившие к вооруженным конфликтам. Централизация государственной жизни является не только следствием воздействия объективных экономических и внешнеполитических факторов, но и результатом сознательно проводимой Правительством Индии политики, ставящей на первое место интересы единства и безопасности нации\*.

---

\* См.: *Sharma P. K.* Political Aspects of States Reorganization in India. N. D., 1969. P. 5.

Как отмечают многие исследователи индийского государства, важным "внеконституционным" централизующим фактором являлась партийная организация ИНК, длительное время находившегося у власти\*.

---

\* Ibid. P. 316.

В значительной мере централизация власти в Индийском Союзе обусловлена также ирредентистскими и сепаратистскими тенденциями в ряде штатов.

Наиболее взрывоопасной зоной остается расположенный недалеко от столицы страны Дели пограничный с Пакистаном штат Пенджаб. Там религиозно-националистические элементы, выступающие под эгидой конфессиональной партии сикхов Акали дал, требуют отторжения Пенджаба от Индии и создания "самостоятельного государства Халистан". Поддерживаемые из-за границы сикхские террористы в октябре 1984 г. злодейски убили Премьер-министра Индиру Ганди.

Большие сложности наблюдались в северо-восточном штате Ассам, где экстремисты провоцировали крупные беспорядки, нарушавшие нормальный ритм жизни. Это привело к многочисленным человеческим жертвам. Поводом для выступлений антиправительственных националистических группировок в Ассаме было требование выселения из этого штата около 5 млн. человек неассамского происхождения, в том числе беженцев из Бангладеш. Играя на шовинистических настроениях, ассамские экстремисты провоцировали нападения на избирательные и полицейские участки, государственные учреждения и совершали политические убийства.

Значительным достижением правительства Раджива Ганди явилось подписание в июле 1985 г. соглашения с партией Акали дал об урегулировании положения в штате Пенджаб и мирное решение в августе того же года проблемы беженцев из Бангладеш в Ассаме. Эти соглашения позволили отменить



двухлетнее президентское правление в Пенджабе и в спокойной обстановке провести в обоих штатах дополнительные выборы в Парламент и в легислатуры штатов, хотя они и не сняли всех причин напряженности, особенно в Пенджабе.

В штате Тамилнаду, населенном в основном лицами тамильской национальности, не без влияния внешних сил время от времени вспыхивают выступления за выделение его из Индийского Союза. Сепаратистско-террористические элементы нередко напоминают о себе в штатах Джамму и Кашмир, Хариана и Нагаленд, где им оказывают поддержку Пакистан, США и некоторые другие страны. Социальной базой сепаратизма внутри страны является мелкая, средняя и часть крупной буржуазии, связанной с внутрирегиональным рынком своего штата. Путем усиления автономии штата она стремится оградить себя от более мощных и "иноштатных" конкурентов, а также выйти на общенациональный и международный рынки. Интересы различных локальных и региональных группировок подчас вступают в противоречие с политикой центрального Правительства. Национализм и сепаратизм всячески поддерживают и внешние враждебные Индии силы.

Определенную базу для центробежных тенденций создает недовольство населения различных районов и штатов недостаточными темпами развития, растущей безработицей, неравномерностью развития различных районов, провалом практического осуществления радикальных аграрных преобразований и т. д. Именно в устранении этих причин видится путь к единству страны на демократической основе.

Наиболее яркое выражение в развитии фактической Конституции Индии централизация нашла в деятельности Плановой и Финансовой комиссий, Верховного суда, в работе возникших в ходе реорганизации штатов зональных советов, которых в настоящее время 6, межштатных советов, создаваемых Президентом для решения вопросов общенационального значения, в создании трех новых всеиндийских государственных служб и в использовании центром армейских частей и полицейских сил в различных штатах. Усиление контроля Союза над штатами достигается также посредством проведения конференций вышеуказанных организаций, совещаний главных министров, министров по отраслям, главных судей штатов и т. д. Централизация власти достигается и в результате произвольного использования союзным правительством, Президентом, Парламентом или Верховным судом нечетко сформулированных положений некоторых поправок к Конституции (например, ст. 310, 368, 371).

Централизованный характер индийской федерации нашел свое выражение и в предоставлении 7-й поправкой губернатору штата права с согласия, а на деле по указанию федерального правительства передавать Союзу любые функции и полномочия штатов.

*Законодательная власть* между федерацией и ее субъектами в Индии распределяется довольно сложным образом и регламентируется приложением VII к Конституции. Это приложение состоит из трех перечней вопросов. Важнейший и самый обширный из них — союзный перечень, то есть круг вопросов, отнесенных к исключительной законодательной компетенции федерации. Этот перечень, состоящий сегодня из 97 позиций, включает в себя исключительное право союзных законодательных органов регламентировать такие важнейшие вопросы, как оборона страны, внешнеполитические и внешнеторговые связи, банковское дело, денежное обращение, железнодорожное, воздушное и водное сообщение, торговля между штатами и др. Здесь же сформулирована презумпция исключительной компетенции Союза: согласно п. 97 Парламент может законодательствовать по любому вопросу, не вошедшему в два следующих перечня, включая налоги. Тот же принцип содержится и в ст. 248 Конституции. Кроме того, ч. 4 ст. 246 предусматривает право Парламента законодательствовать вообще по любому вопросу для любой части территории страны, не включенной в состав какого-либо штата.

Перечень конкурирующего законодательства характеризуется тем, что по вопросам, включенным в него, могут законодательствовать как федерация, так и ее субъекты. Закон штата в сфере конкурирующего законодательства действует в случае, если по данному вопросу отсутствует федеральное законодательство. Если же он не соответствует ранее изданному закону Союза, такой закон штата получает приоритет над федеральным лишь в случае одобрения его Президентом. Это, однако, не мешает Парламенту принять союзный закон, отменяющий любой такой закон штата. В сферу конкурирующего законодательства входят 47 вопросов, в числе которых уголовное, гражданское, трудовое, семейное, социальное, профсоюзное законодательство и т. д. Следовательно, по своей сущности федеральные органы остаются господствующими и в сфере конкурирующего законодательства, а оно, по своему реальному содержанию, является лишь продолжением "союзного перечня".

Перечень, относящийся к исключительной компетенции штатов, включает в себя 66 вопросов, в числе которых охрана общественного порядка, полиция, тюрьмы, организация судов, местное самоуправление, здравоохранение и санитария, помощь инвалидам и безработным, культура, образование и др. Хотя формально законодательствовать в этих сферах призваны штаты, федеральный Парламент по решению Совета штатов, принятому квалифицированным большинством в  $\frac{2}{3}$  присутствующих и голосующих его членов, может законодательствовать по любому из вопросов, входящих в исключительную компетенцию штатов, рассматривая их как относящиеся к национальным интересам всей страны. Такая резолюция Совета штатов действует в течение года, после чего в течение шести месяцев действие соответствующего закона Парламента должно прекратиться, однако Совет штатов вправе продлевать действие своей резолюции. Аналогичное право центральный Парламент получает и в силу действия прокламации о чрезвычайном положении. Более того, законы штатов, изданные в рамках их исключительной компетенции, не будут действовать, если противоречат союзным законам, изданным в вышеуказанных случаях. И наконец, по просьбе двух или более штатов Парламент может издавать законы по вопросам исключительного ведения штатов, и эти законы действуют также в других штатах, если их легислатуры приняли соответствующее решение.

Тенденция к централизации законодательной власти в руках Союза отразилась и в динамике вышеупомянутых перечней за полвека развития Конституции. Эта динамика свидетельствует, что сфера исключительной компетенции штатов сократилась, а сферы исключительной союзной компетенции и конкурирующей компетенции расширились.

Следует также отметить, что распределение компетенции между Союзом и штатами в сфере законодательной власти распространяется на сферу *власти исполнительной*.

В ч. XII Конституции, регулирующей, в частности, финансы, подробно расписаны налоговые и иные *финансовые отношения* между Союзом и штатами. Каждые пять лет или в случае необходимости раньше Президент создает Финансовую комиссию, требования к составу и порядок назначения которой устанавливаются законом. Эта комиссия должна давать Президенту рекомендации о распределении между Союзом и штатами чистого дохода от налогов и по ряду иных финансовых отношений Союза со штатами и местными властями. С учетом ее рекомендаций соответствующие предложения вносятся в Парламент. Собственность Союза не подлежит налогообложению в штатах, если союзным законом не будет установлено иное.

Помимо ограничения прав штатов в пользу центра в условиях чрезвычайного положения в Индии существует еще один чрезвычайный институт — *президентское правление*, с установлением которого основные функции управления тем или иным штатом переходят к центральным государственным органам. Президентское правление вводилось в Индии свыше 100 раз.

После включения в Конституцию 42-й поправки Правительство Союза получило возможность использовать для восстановления закона и порядка в каком-либо штате любые вооруженные силы, находящиеся в его подчинении. Действия войск не подлежат контролю со стороны штатов и направляются приказами федерального правительства.

С целью смягчения межнациональных трений при формировании федерального Парламента и легислатур штатов не только за лингвистическими штатами, но и за национально-языковыми меньшинствами закрепляется определенное количество мест (ст. 330—334). В правительства Союза и штатов министры подбираются таким образом, чтобы среди них были представлены основные национальности, а также религии и касты. Как отмечал в своем исследовании социального состава Совета министров индийский политолог С. К. Арора, "все важнейшие регионы представлены в Кабинете министров более или менее пропорционально". Тот же принцип используется при подборе кадров во всеиндийские службы. Хочется отметить достаточно широкую гласность таких мероприятий и доступность статистических данных.

---

\* Arora S. K. Social Background of the Indian Cabinet // Economic and political Weekly. 1972. No. 31—33. P. 1525.

Практически во всех штатах созданы министерства по обеспечению подъема благосостояния отсталых слоев населения, среди которых нередко оказываются национальные меньшинства (ч. 1 ст. 164). На разных уровнях функционируют также всевозможные советы, комитеты и комиссии, призванные улучшать положение национальных, языковых и иных меньшинств и снижать таким образом уровень социальной напряженности в стране. Среди них комиссия по развитию отсталых классов, комиссия по делам меньшинств, комиссия по языку, комиссия по эмоциональной интеграции, совет национальной интеграции и т. д. Однако ограниченность полномочий, финансовых ресурсов и

бюрократические рогадки часто сводят их подлинную роль лишь к вспомогательной информационно-исследовательской деятельности.

Специального рассмотрения заслуживает штат *Джамму и Кашмир*, который занимает в Индийском Союзе особое положение. В момент вступления в Союз этот штат обладал значительно большей, чем другие субъекты федерации, законодательной и административной автономией. Это объяснялось стремлением обеспечить большую лояльность по отношению к Индии населения этого мусульманского штата, имеющего большое военно-стратегическое значение. Так, в соответствии с соглашением 1952 г. между Индией и штатом Джамму и Кашмир, этот штат получил право на собственную Конституцию, которая действует с 27 ноября 1956 г. Наряду с государственным флагом Индийской Республики штат Джамму и Кашмир имеет свой государственный флаг. Во главе штата стоит Губернатор (до 1965 г. он назывался "Садар-и-рийасат"), избираемый Легислатурой штата. Он должен получить "признание" со стороны Президента республики. В соответствии с Конституцией штата Джамму и Кашмир Губернатор назначает Главного министра (до 1965 г. он назывался Премьер-министром), который формирует Совет министров штата. В соглашении о вхождении штата Джамму и Кашмир в Индийский Союз предусматривалась передача Союзу компетенции в вопросах обороны, внешних сношений и путей сообщения, хотя с согласия правительства штата Президент Индии мог распространить компетенцию центрального правительства на другие вопросы, относящиеся к ведению штата. Как указано в Конституции Индии, целый ряд ее положений не применяется к штату Джамму и Кашмир без специального о том решения, согласованного, как правило, с правительством штата.

Развитие штата в рамках Индийской Республики пошло по линии унификации и сближения его положения с положением других субъектов федерации, то есть по линии уменьшения самостоятельности. Так, в 1954 г. в результате достигнутой с правительством штата Джамму и Кашмир договоренности Президент распространил на этот штат компетенцию союзного правительства по 87 из 97 пунктов союзного перечня. При этом ряд важных вопросов экономики, торговли, превентивного заключения и некоторые другие полномочия союзного правительства, вместе с положениями из области совпадающей компетенции и остаточных полномочий, по-прежнему находились исключительно в ведении штата. В 1956 г., чтобы распространить на Джамму и Кашмир ряд союзных законов о профсоюзах, трудовых конфликтах и т. п., к этому штату были применены некоторые положения союзного и конкурирующего перечней.

Для введения в штате Джамму и Кашмир чрезвычайного положения по причине внутренних беспорядков Губернатор должен получить согласие Президента Союза. При этом функции правительства переходят к Губернатору. С 1952 г. Президент республики может по желанию или с согласия правительства штата объявлять в штате чрезвычайное положение в случае внутренних беспорядков. Прокламация о несостоятельности конституционного механизма в штате ранее также издавалась Губернатором с согласия Президента. Эта прокламация представлялась не союзному Парламенту, а легислатуре штата, и правительственные полномочия переходили к Губернатору. Приказом Президента в 1964 г. действие статей Конституции о несостоятельности конституционного механизма в штате и осуществлении в этом случае законодательных полномочий штата Парламентом (ст. 356, 357) было распространено на Джамму и Кашмир.

Конституция штата Джамму и Кашмир в ст. 3 торжественно провозгласила, что штат "является и останется неотъемлемой частью Индийского Союза". Поправки к Конституции штата, внесенные в 1965 г. в соответствии с 15-й и 16-й поправками к союзной Конституции, запретили любые формы пропаганды выхода из Союза, чем еще более закрепили положение Джамму и Кашмира как части Индийской Республики.

Из сохранившихся к настоящему времени особенностей этого штата целый ряд направлен на охрану интересов его граждан. Это ограничения относительно поселения в Джамму и Кашмире на постоянное жительство, особый порядок приобретения на территории штата недвижимого имущества и др.

Помимо штатов в составе индийской федерации имеется еще такая специфическая форма "значительно ограниченной автономии"\*, как союзная территория. Высшую законодательную власть в союзных территориях осуществляет федеральный Парламент, а Президент может издавать обязательные для исполнения правила по вопросам управления союзными территориями.

---

\* Menon A. C. The Indian Polity. Status of the Union Territories // Journal of the Bar Council of India. Vol. VIII. 1981. P. 72.

Контроль центральной исполнительной власти над союзными территориями также неоднократно усиливался в процессе изменения Конституции. В соответствии с 69-й поправкой 1991 г. к Конституции союзная территория Дели получила особый статус "Национальной столичной территории".

## 2. Публичная власть в штатах и союзных территориях

Штаты в Индии в отличие от субъектов многих других федераций не имеют своих конституций, за исключением штата Джамму и Кашмир. Поэтому система власти в штатах урегулирована союзной Конституцией (ч. VI).

Структура и принципы управления в штатах в целом аналогичны федеральным: высшие органы власти в штатах построены в соответствии с парламентарной системой, где конституционный глава штата (губернатор) действует в соответствии с рекомендациями Совета министров штата, ответственного перед легислатурой (парламентом) штата. Основное отличие заключается в том, что губернатор штата есть агент центральной власти и может действовать в ряде случаев "по собственному усмотрению" (ст. 160, 163) или, когда Конституция специально это установила для некоторых штатов, брать решение некоторых вопросов "на свою ответственность" (п. "b" ст. 371-а, ст. 371-с, п. "g" ст. 371-ф). Компетенция высших органов власти штатов одинакова для всех субъектов федерации (кроме штата Джамму и Кашмир).

Исполнительную власть в штате возглавляет *губернатор*, назначаемый Президентом республики. Президент может назначить одно лицо губернатором двух или более штатов. Губернатор должен быть гражданином Индии не моложе 35 лет, не занимать какой-либо иной оплачиваемой должности и не состоять членом Парламента страны или легислатуры штата. Губернатор назначается на пять лет и находится в должности, пока это угодно Президенту, который может в дальнейшем назначать то же лицо губернатором на последующие сроки.

Как представитель центра, наделенный обширными полномочиями, губернатор осуществляет контроль над управлением и законодательством штата; назначает главного министра и по его предложению министров штата; может в любое время сместить их; назначает представителей англо-индийской общины в законодательное собрание штата; является частью легислатуры штата; созывает и распускает законодательное собрание штата; направляет ему послания; утверждает законопроекты и т. д. Губернатор обладает правом абсолютного и относительного вето в отношении законопроектов, принятых легислатурой штата. Он также может резервировать законопроекты на одобрение Президента. Отлагательное вето имеет место в случае возвращения губернатором законопроекта обратно в легислатуру с предложением пересмотреть его в целом или отдельные положения, а также когда он может в течение неопределенного времени держать у себя законопроект, не давая на него конкретного ответа. Губернатор назначает окружных судей. Если Президент по докладу губернатора или на основе иной информации издает прокламацию о введении президентского правления в штате (ст. 356), то все или некоторые полномочия правительства штата могут в это время осуществляться губернатором, и он может стать главным органом государственной власти в штате.

Как видим, в масштабах штата губернатор имеет сравнительно больше полномочий и самостоятельности, чем Президент в масштабах страны. Однако губернатор штата находится под постоянным контролем Президента, который в любой момент может отстранить его от власти. В конечном счете основная задача губернатора состоит в том, чтобы политика штата не вступала в противоречие с интересами Союза, особенно в критические моменты. Следовательно, он выступает в качестве своеобразного гаранта интересов Союза в штате.

Высшим законодательным органом штата является *легислатура*, состоящая из законодательного собрания и законодательного совета, а также губернатора. Конституция прямо не предусматривает обязательного существования обеих палат в легислатуре каждого штата. Минимально необходимо наличие нижней палаты — законодательного собрания. Вопрос о том, быть в легислатуре верхней палате или нет, решает Парламент страны на основе резолюции законодательного собрания штата, принятой большинством общего его состава и не менее, чем  $\frac{2}{3}$  присутствующих и голосующих членов палаты. В шести штатах легислатуры состоят из обеих палат.

Законодательное собрание штата насчитывает от 60 до 500 членов, избираемых прямыми выборами по территориальным избирательным округам с примерно равной численностью населения. Численный состав законодательного совета должен не превышать  $\frac{1}{3}$  численного состава законодательного собрания соответствующего штата, однако составлять при этом не менее 40 членов. Примерно треть членов законодательного совета избирается коллегией в составе членов муниципалитетов, окружных бюро

(district boards) и других местных властей. Примерно  $\frac{1}{12}$  избирается жителями штата, окончившими не менее трех лет назад университет в Индии или имеющими в течение этого же срока равную квалификацию. Еще  $\frac{1}{12}$  избирается преподавателями учебных заведений штата не ниже средней школы. Примерно  $\frac{1}{3}$  избирается законодательным собранием не из своего состава, и, наконец, остальные члены палаты назначаются губернатором из числа лиц, обладающих специальными знаниями или практическим опытом в области литературы, науки, кооперативного движения и общественной службы.

Срок полномочий законодательного собрания составляет пять лет и может быть продлен в случае чрезвычайного положения. Законодательный совет не подлежит роспуску и обновляется по третям каждые два года.

В рамках предписанной им компетенции легислатуры штатов издают законы. Председательствуют на заседаниях палат легислатур штатов соответственно спикер законодательного собрания или председатель законодательного совета, избираемые составами палат. Верхняя палата легислатуры штата обладает весьма эффективным правом отлагательного вето и может задержать принятие любого нефинансового законопроекта на 4 месяца, а финансового — на 14 дней. Легислатуры штатов работают на официальном языке или языках штата либо на языке хинди или английском языке. С разрешения председателя палаты парламентарий может говорить на своем родном языке.

Главным министром губернатор обязан назначать лидера партии большинства в законодательном собрании штата, а по его представлению — остальных членов *совета министров* штата. Число министерств колеблется от 6 до 14. Хотя на уровне штата Конституция прямо не устанавливает обязанности губернатора следовать рекомендациям совета министров штата и в некоторых случаях он может поступать "по собственному усмотрению", согласно прочно установившемуся обычаю, закрепленному толкованием Верховного суда, губернатор должен действовать в соответствии с "советами" министров штата. Поэтому, как и на федеральном уровне, правительство является на деле главным органом, осуществляющим государственную власть в штате. Тем не менее, если возникает вопрос, должен ли губернатор в конкретном случае следовать совету правительства или действовать по своему усмотрению, вопрос этот окончательно решает сам губернатор. Конституция обязывает включать в состав советов министров в штатах Бихар, Мадхья-Прадеш и Орисса министров, ответственных за благополучие племен, а также зарегистрированных каст и отсталых классов. Все министры должны быть членами легислатуры.

Совет министров несет коллективную ответственность перед законодательным собранием, которое может быть распущено губернатором.

Оценивая взаимоотношения высших органов власти в штатах, можно согласиться с выводом И. Д. Левина и В. А. Мамаева о том, что "перевес исполнительной власти над законодательной в штатах является гораздо более значительным, чем в Союзе"\*.

---

\* Левин И. Д., Мамаев В. А. Указ. соч. С. 131.

В каждом штате губернатор назначает *генерального адвоката штата*, занимающего свою должность, пока это угодно губернатору. Как отмечалось, генеральный адвокат штата по положению и выполняемым им в масштабах штата функциям соответствует положению и функциям Генерального атторнея для Индии. Он должен обладать квалификацией, необходимой для назначения на должность судьи высокого суда штата и получает вознаграждение, которое устанавливает губернатор. Генеральный адвокат штата имеет право выступать в законодательном собрании штата и участвовать в работе палат легислатуры штата, хотя не наделен там правом голоса (ст. 177 Конституции).

Роль главы в каждой из 7 существующих в настоящее время союзных территорий осуществляется управляющим (администратором), который назначается Президентом и действует от его имени. Парламент может путем принятия поправок к Конституции создавать для союзных территорий полностью или частично выборные легислатуры и/или советы министров, а также законом — высокие суды. Хотя советы министров и легислатуры союзных территорий могут давать советы управляющим, последние полностью подчинены Президенту.

*Национальная столичная территория* Дели имеет свое собственное Законодательное собрание и Совет министров, а управляющий, назначаемый Президентом, именуется Лейтенант-губернатором. В случае возникновения разногласий между Советом министров и Лейтенант-губернатором, последний вправе передать вопрос на рассмотрение Президенту страны.

### 3. Политико-административное устройство штатов и союзных территорий. Местное самоуправление и управление

Каждый штат и союзная территория делится на *округа* (зила паришад). Территории округов подразделяются на *талуки* и *тексилы*. 72 крупных города выделены из состава округов, и в них образованы *муниципальные корпорации*. Для территорий, переходных от сельской местности к городской, создаются *поселки* городского типа, называемые "нагар панчаят" (или иначе в соответствии с местными языками и обычаями). Размеры территорий и их соответствие тому или иному типу муниципалитета определяются решением губернатора штата исходя из его оценки числа жителей, плотности населения, уровня и перспектив промышленного развития и т. д. В случае неподпадения местности по каким-либо параметрам под понятие муниципалитета того или иного уровня, губернатор может предоставить ей статус *промышленного района* (industrial township).

Губернатор по указанию совета министров штата для управления несколькими округами (обычно 7—8) назначает *комиссара*, который считается высшим должностным лицом округа и подчиняется правительству штата. Заместитель комиссара осуществляет сбор налогов, набор в армию, предоставляет ссуды и распределяет помощь между нуждающимися, надзирает за тюрьмами, осуществляет некоторые судебные полномочия и т. д.

В муниципальных корпорациях население избирает на срок от трех до пяти лет *генеральный совет*, члены которого из своего состава выбирают *мэра* города и его заместителей сроком, как правило, на один год. Главным управляющим корпорации, в руках которого сосредоточена исполнительная власть, является назначаемый правительством штата *комиссар* корпорации. В каждой муниципальной корпорации имеются *комиссии* по важнейшим направлениям ее деятельности: по вопросам образования, здравоохранения, финансам, санитарии, текущим вопросам и т. д. В муниципалитетах, на территории которых проживает более 300 тыс. человек, для содействия решению местных вопросов создаются попечительские советы. Кроме того, legislatures штатов вправе создавать в муниципалитетах различные комитеты.

В городах с населением более 10 тыс. человек жители избирают *муниципальные советы* (*муниципалитеты*), компетенция которых значительно уже. В стране насчитывается около 1500 муниципальных советов.

Для выборов членов муниципалитетов территория городов делится на административные районы. Законами штатов может быть предусмотрено представительство в муниципалитетах лиц, обладающих специальными знаниями и опытом в сфере местного управления, членов палат союзного Парламента или legislatures штатов, представляющих население города и председателей действующих в нем попечительских советов.

В руководящих принципах политики государства Конституция Индии (ст. 40) предусматривает создание деревенских *панчаятов* (дословно панчаят — совет пяти) — традиционных органов местного самоуправления и наделение этих органов властью, необходимой для функционирования в качестве единиц управления. Эти органы рассматриваются некоторыми индийскими юристами в качестве "конституционного положения, доводящего демократию до уровня простого народа"\*. Полномочия панчаятов охватывают некоторые вопросы сельского хозяйства, здравоохранения, санитарии, благоустройства и отдельные сугубо местные проблемы жизни общины.

---

\* Jain M. P. Indian Constitutional Law. 3<sup>rd</sup> ed. Bombay, 1978. P. 599.

В настоящее время панчаятами охвачено более 95% всего сельского населения. Наиболее распространенный элемент системы панчаятов — деревенский панчаят — организационно состоит из трех основных органов: общего собрания деревни, исполнительного комитета панчаята и судебного панчаята или сельского суда. Повседневная работа панчаята обычно осуществляется председателем и комитетами, которые состоят из специалистов. Панчаяты всех уровней находятся под весьма строгим административным надзором и финансовым контролем вышестоящих правительственных чиновников.

В начале 90-х гг. произошла широкомасштабная конституционная реформа системы панчаятов и муниципалитетов. 73-я и 74-я поправки к Конституции 1992 г. внесли в нее 34 новые статьи и два приложения (XI и XII), направленных на унификацию прежде слишком пестрой и сложной схемы местного самоуправления и его более оптимальное "вмонтирование" в механизмы, осуществляющие реформы в экономике, сельском хозяйстве и структуре управления современной Индии.

В соответствии с п. "d" ст. 243 в редакции 73-й поправки к Конституции "панчаят" представляет собой институт самоуправления для сельской местности. Обновленная конституционная схема

предусмотрела три уровня панчаятов, действующих в каждом штате и союзной территории: низшего, как и ранее, панчаята на уровне деревни (грам сабха); среднего — на промежуточном уровне (ранее панчаят самити) между деревней и округом и высшего — на уровне округа (ранее зила паришад).

Вопросы организации, выборов, требования к депутатам и функции панчаятов и муниципалитетов в значительной степени унифицированы в ходе реформы местных органов 1992 г.

С целью координации работы панчаятов и муниципалитетов разных уровней Конституцией предусмотрено представительство председателей панчаятов (муниципалитетов) нижестоящего уровня в панчаятах (муниципалитетах) вышестоящего уровня. Члены палат союзного Парламента и легислатур штатов имеют право представлять в панчаятах (муниципалитетах), на территории которых они проживают (кроме деревенского панчаята).

За представителями зарегистрированных каст и племен в панчаятах (муниципалитетах) резервируется число мест, соответствующее их доле в населении данного панчаята (муниципалитета), а для женщин предусмотрено резервирование  $\frac{1}{3}$  всех мест и должностей председателей панчаятов (муниципалитетов). Легислатура штата может также законом штата по своему усмотрению резервировать места и посты в панчаятах (муниципалитетах) для иных представителей социально отсталых слоев населения.

Председатель деревенского панчаята избирается в соответствии с законом, принятым легислатурой штата, а председатели промежуточных и окружных панчаятов избираются членами соответствующего панчаята.

Панчаяты (муниципалитеты) избираются сроком на 5 лет прямым голосованием граждан, достигших 18 лет и проживающих на территории панчаята (муниципалитета). Право быть избранным в панчаяты (муниципалитеты) предоставляется жителям, проживающим на территории соответствующего панчаята (муниципалитета), достигшим 21 года. К кандидатам в члены панчаята (муниципалитета) предъявляются те же требования, что и к кандидатам в легислатуры штатов. Избирательная комиссия штата организует и контролирует деятельность по выборам в панчаяты и муниципалитеты.

Легислатуры штатов могут своими законами наделять панчаяты полномочиями, необходимыми для их функционирования в качестве институтов самоуправления, для подготовки планов экономического развития и обеспечения социальной справедливости, а также по широкому перечню вопросов, включенных в XI приложение к Конституции. В их число входят: сельское хозяйство, проведение земельных реформ, совершенствование методов землепользования, местная ирригация, животноводство, птицеводство, рыбный промысел, лесное хозяйство, малое предпринимательство, сельская транспортная инфраструктура, производство и распределение электроэнергии в сельских районах, реализация программ ликвидации бедности, обеспечение благосостояния социально отсталых каст и племен, развитие системы общественного распределения, начальное и профессиональное обучение, библиотеки, культурная деятельность, содействие укреплению семьи и т. д. Эти полномочия могут предусматривать право сбора налогов, получения финансовой помощи, а также возможность создания специальных фондов.

В то же время созданная губернатором штата финансовая комиссия вправе контролировать финансовую деятельность панчаятов и муниципалитетов и давать им соответствующие рекомендации по распределению доходов от налогов, средств, фондов и дотаций между штатом и панчаятами (муниципалитетами).

Для координации, консолидации и реализации планов развития панчаятов и муниципалитетов легислатурами штатов создаются окружные плановые комиссии.

### ***Контрольные вопросы и задания***

1. Каковы источники индийского конституционного права?
2. Дайте оценку влияния британского конституционного права на конституционное право независимой Индии.
3. Оправдан или чрезмерен объем индийского конституционного документа, следовало ли сделать Конституцию меньше или больше? Что в ней лишнее или чего не хватает?
4. Существенно ли изменилась Конституция Индии за время ее действия? Какие изменения Конституции Индии наиболее принципиальные?
5. Что дает комбинированный порядок изменения Конституции Индии?
6. Как развивалась партийная система Индии и просматривается ли в этих изменениях какая-либо закономерность?

7. Что специфического в правовом статусе человека и гражданина в Индии?
8. Являются ли "Основные права" (ч. III Конституции Индии) действительно наиболее важными?
9. В чем состоит специфика руководящих принципов политики государства (ч. IV Конституции) и оправдана ли она?
10. Что означает характеристика Индии в преамбуле Конституции как социалистической республики?
11. Чем характеризуется институт гражданских обязанностей в Конституции Индии?
12. Какие национально-культурные особенности меньшинств отражены в Конституции Индии?
13. Какой группе прав и свобод уделено в Конституции Индии наибольшее внимание?
14. В чем своеобразие конституционного регулирования частной собственности в Индии?
15. В чем специфика политических партий в Индии?
16. Оцените принцип конституционного гарантирования представительства в Народной палате наиболее отсталых слоев населения.
17. Связаны ли реальные полномочия Президента с развитием партийной системы?
18. Что такое "премьер-министериализм" в Индии?
19. Какова роль Верховного суда в развитии конституционного права Индии?
20. На каких принципах строится индийская федерация? Оцените их и сравните с другими изученными федерациями.
21. Сравните распределение компетенции между Союзом и штатами в Индии, Бразилии и США.
22. В чем асимметрия индийской федерации? Оцените ее.
23. Почему меняется структура органов местного самоуправления в Индии и в чем это выражается?

### Литература

- Басу Д. Д.* Основы конституционного права Индии. М.: Прогресс, 1986.
- Володин А. Г.* Индия: становление институтов буржуазной демократии. М.: Наука, 1989.
- Государственность и модернизация в странах Юго-Восточной Азии / Отв. ред. В. Ф. Васильев, Ю. О. Левтонова. М.: ИВ РАН, 1997.
- Домрин А. Н.* Конституционный механизм чрезвычайного положения: правовое регулирование и практика применения в Великобритании и Индии. М.: МОНФ, 1996.
- Кашкин С. Ю.* Конституционный контроль в Индии: доктрина, практика, эволюция. М.: Юристъ, 1994.
- Кашкин С. Ю.* Политический режим и политические партии в Индии. М.: Юрист, 1994.
- Кашкин С. Ю.* Основные тенденции и итоги конституционного развития Индийской Республики. М.: Юристъ, 1993.
- Кашкин С. Ю.* Конституционное регулирование межнациональных отношений в рамках индийской федерации // Сов. государство и право. 1989. № 5.
- Кашкин С. Ю.* Конституционное развитие Индийской Республики: проблемы, этапы, механизмы и основные направления // Право и жизнь. 1995. № 7.
- Кашкин С. Ю.* Роль Верховного суда в регулировании социально-экономических отношений в Индии // Право и жизнь. 1994. № 4.
- Клюев Б. И.* Изучение и использование опыта независимой Индии как важный элемент российско-индийских связей // Россия и Индия в современном мире. Центр инд. исслед. ИВ РАН. М.: Наука, 1995.
- Клюев Б. И.* Национально-языковые проблемы независимой Индии. М.: Наука, 1978.
- Россия и Индия на пороге третьего тысячелетия: Материалы науч. конф. / Отв. ред. А. А. Куценков, Ф. Н. Юрлов. М.: Центр инд. исслед. ИВ РАН, 1998.
- Социально-экономическое развитие стран Юго-Восточной Азии: уроки для России / Отв. ред. С. А. Былинjak, С. И. Ионесян. М.: ИВ РАН, 1996.
- Черкасов А. И.* Институционализация политических партий Индии // Сов. государство и право. 1986. № 12.
- Флорин В. Н.* Государственный административный аппарат независимой Индии. М.: Наука, 1975.



## Глава XIV. Основы конституционного права Японии

### § 1. Конституция Японии

#### 1. Конституционное развитие

Первая Конституция Японии явилась результатом компромисса, достигнутого в ходе так называемой "революции Мэйдзи" 1867 г., создавшей условия для ликвидации феодальных отношений в стране и укрепления ее единства. В основе компромисса лежало признание возможности сотрудничества между основными классами общества, что предотвратило дальнейшее столкновение между ними и кровопролитие. Вполне возможно, что истоки указанного компромисса лежат в так называемой конституции принца Сётоку, составленной, как утверждал журналист-японист Владимир Цветов, ссылаясь на японские хроники, еще в VII в. и по сию пору поражающей глубиной рассудка: "У каждого человека есть сердце,— гласит одна из статей этой конституции, — а у каждого сердца есть свои склонности. Он считает это хорошим, я — дурным. Я считаю это хорошим, он — дурным. Но я вовсе не обязательно мудрец, а он вовсе не обязательно глупец. Оба мы просто обыкновенные люди". Хотя в VII в. юридического понятия "конституция" не существовало, но важность содержания и глубина мысли этого документа дали японским правоведом основание охарактеризовать его именно таким образом.

Конституция 1889 г. была октроирована Императором, и в следующем году она вступила в действие. Кроме того, тронной речью 11 февраля 1889 г., обращенной к тогдашнему Министру-президенту как представителю японского народа, Император провозгласил целый ряд других важных государственных решений. Помимо торжественного объявления японской Конституции, одновременно были обнародованы: Закон об Императорской фамилии, Закон о Парламенте, Закон о Палате пэров, Закон о выборах в Палату депутатов (в 1900 г. был заменен новым), Закон о финансах. Они вступили в силу 1 апреля 1890 г.

Японская Конституция 1889 г. насчитывала 76 статей, объединенных в 7 глав: Об Императоре, О правах и обязанностях подданных, Об Имперском парламенте, О государственных министрах и Тайном совете, О судебной власти, О финансах, Дополнительные постановления.

Конституция торжественно провозглашала, что "Японская империя на вечные времена непрерывно управляется Императором". В соответствии с Законом об Императорской фамилии, к которому делала прямую отсылку ст. 2 Конституции, тотчас после смерти Императора наследник престола вступает в управление и в качестве внешних знаков своего достоинства берет императорские регалии: зеркало, меч и драгоценный камень яшму\*. Торжества коронации происходили в Киото, бывшем до 1867 г. главным городом страны.

---

\* Как правило, монархи в качестве символов власти наследуют меч, скипетр и державу. Столь необычные регалии, о которых говорила Конституция 1889 г., легенда связывает с тем, что первому японскому Императору Великое сияющее божество неба (главное божество синтоистского пантеона) вручило бронзовое зеркало, яшмовые подвески и меч с напутствием: "Освещай мир так же ярко, как это зеркало. Правь миром чудодейственным взмахом этих яшмовых подвесок. Покоряй тех, кто не послушен тебе, потрясая этим божественным мечом".

Каждый японский Император считался потомком первого Императора Дзимму (Дзимму-тенно), который, в свою очередь, происходил от богини Солнца Аматаэрасу (Верховного сияющего божества неба). Таким образом, Император, согласно Конституции, вел свое происхождение от богов. Вступление на престол Дзимму-тенно восходит к 660 г. до н. э. Отсюда следовало бы, что японская царствующая семья — древнейшая из всех династий. Однако это не совсем так, если принять во внимание существовавший в Японии многовековой обычай, согласно которому Император уже в молодые годы отказывался от престола. В этом случае престол наследовало лицо, связанное с ним часто лишь усыновлением. Поэтому нельзя признать, что все японские Императоры принадлежат к одной фамилии.

Спорно и значение слова "непрерывно". Приведенное выше толкование этого слова отвергалось в свое время (до официального отказа Императора от своего божественного происхождения в 1946 г.) многими японскими исследователями.

Формально Император обладал почти неограниченными правами. Прежде всего он являлся верховной властью в качестве главы государства. Он имел право осуществлять законодательную власть в согласии с Имперским парламентом, утверждая законы и предписывая их исполнение или налагая

абсолютное вето. Кроме того, он обладал правом созыва и роспуска Палаты депутатов, а также издания указов, имевших силу закона при условии их одобрения на ближайшей сессии Парламента. Он мог также устанавливать организацию различных отраслей государственной администрации, назначать и увольнять всех гражданских и военных чинов, являлся верховным главнокомандующим армии и флота.

Однако, как это часто бывает в абсолютных и дуалистических монархиях (а Япония по Конституции 1889 г. была именно дуалистической монархией), за спиной Императора несколько человек фактически руководили государством. Это так называемое *генро* (окружение Императора, в основном выходцы из феодальной военщины) и Тайный совет, назначаемый Императором главным образом из числа высшей бюрократии. Тайный совет пользовался привилегией толкования Конституции и давал советы относительно реализации всех важнейших мероприятий Правительства. Влияние военной и бюрократической верхушки было настолько серьезным и непререкаемым, что Правительство предпочитало свои важнейшие мероприятия согласовывать не с нижней палатой, а с пэрами верхней палаты, которые, будучи связаны в силу своего положения с кругами Тайного совета и *генро*, могли повлиять на судьбу конкретного министерства.

Позиции военных и бюрократии поколебались лишь после войны с Россией 1904—1905 гг. и Первой мировой войны, так как их результаты не устраивали значительную часть общества. Только в 1918 г., отмечает японский исследователь Ц. Инако, Премьер-министром впервые был назначен не представитель привилегированной бюрократии и не руководитель Вооруженных сил, а руководящий деятель политической партии, хотя влияние военных и бюрократии сохранялось еще в течение длительного периода времени, а в 30-е гг. вновь возросло. Следует признать, что победа политиков носила чисто внешний, формальный характер, так как в этих кабинетах военный и военно-морской министры назначались по рекомендации верхушки Вооруженных сил из числа полных генералов (адмиралов) или генерал-лейтенантов (вице-адмиралов), что обеспечивало военщине политическое влияние\*. В целом же влияние военных привело к тому, что милитаристские круги ввергли Японию во Вторую мировую войну.

---

\* См.: *Инако Ц.* Современное право Японии. М., 1981. С. 52.

Права и обязанности подданных излагались, как тогда было принято, по отношению к своему государю. Отдельные права, главным образом личные, имели своей целью оградить частное лицо от произвола монарха или его чиновников. Из 15 статей данной главы 7 были посвящены личным правам и свободам: выбора и перемены места жительства, неприкосновенности личности и жилища, тайны переписки, свободы вероисповедания и т. д. Последняя в Конституции была сформулирована так: "Все японские подданные пользуются свободой вероисповедания, поскольку она совместима с обязанностями их как подданных и с общественным спокойствием и безопасностью". При этом государственной религией Японии был синтоизм, которому, впрочем, название "религия" не совсем подходит, так как в нем отсутствует собственное нравственное учение. В основе синтоизма лежит культ предков, к которому в III в. прибавились некоторые идеи учения китайского философа Конфуция, а тремя столетиями позже — буддизма. В довершение характеристики своеобразия религиозной мысли в Японии следует указать на то, что в начале 80-х гг. прошлого века японский священник был послан в Европу, чтобы отыскать новую религию. Однако эта оригинальная идея не принесла ожидаемых результатов.

Кроме того, в Японии имелось около 200 тыс. христиан — протестантов, католиков и православных. Впервые христианство проникло в страну в середине XVI в. после открытия Японии европейцами (главным образом благодаря активной деятельности португальских и испанских миссионеров). Со второй половины XIX в. активизировалась деятельность американских протестантских миссионеров. Православная церковь существует в Японии с 1861 г. благодаря миссии адмирала-дипломата Е. В. Путятина, заключившего целый ряд русско-японских торговых договоров и основавшего здесь российскую православную миссию. В Токио действует подворье Русской православной церкви. В настоящее время православная церковь Японии получила автономию от Русской православной церкви. Отмеченные выше особенности синтоистской религии в той или иной мере характерны для других вероисповеданий в Японии. Они не обошли стороной и православие. Поэтому треть верующих-православных посещают католические и протестантские церкви. Прихожане христианских церквей активно работают в сфере образования, благотворительности, социального обеспечения.

Устанавливалось также, что собственность каждого японского подданного неприкосновенна. Отчуждение может иметь место лишь по соображениям общественного блага и в соответствии с положениями закона.

Согласно Закону о выборах активным избирательным правом обладали японские подданные мужского пола, достигшие возраста 25 лет (пассивное избирательное право наступало с 30 лет), проживающие на территории избирательного округа не менее одного года (за исключением военнослужащих и студентов, которые были лишены избирательных прав). Для регистрации в качестве кандидата в депутаты необходимо было внести избирательный залог. Закон о выборах 1925 г. отменил имущественный ценз, так как фактически избирательное право не предоставлялось тем, кто "ведет жизнь в бедности и поэтому пользуется частной или общественной помощью"\*, а также населению Кореи, Формозы (Тайваня) и других колоний.

---

\* Инако Ц. Указ. соч. С. 53.

Выборы проводились только в нижнюю палату Парламента — Палату депутатов, состоявшую из 466 депутатов\*, срок полномочий которой составлял четыре года. Нижняя палата могла быть распущена Императором. В этом случае, в соответствии с положениями Конституции, одновременно должны были быть отсрочены заседания верхней палаты — Палаты пэров\*\* Императорский указ о созыве Парламента должен был публиковаться за 40 дней до созыва, а откладывание сессии более чем на 15-дневный срок не допускалось. При этом Конституция требовала в случае досрочного роспуска Палаты депутатов назначения новых выборов с тем условием, что новая Палата подлежала созыву в течение пяти месяцев со дня роспуска. Заседания обеих палат были публичны. Однако по требованию правительства или по постановлению палаты могли проводиться закрытые заседания.

---

\* По закону 1900 г. — 295 депутатов, по закону 1925 г. — 466.

\*\* Пэры (от лат. *pares* — равные) — первоначально высшие вассалы, имевшие право судиться исключительно судом равных себе; затем в целом ряде стран (Великобритании, Франции, Японии) этим термином обозначали лиц, принадлежавших к высшему дворянству, а с появлением парламентов пэры получили право заседать в их верхних палатах.

Палата пэров состояла, согласно положениям Закона о Палате пэров, из следующих лиц:

- принцев императорского дома,
- герцогов и князей, достигших 25-летнего возраста,
- остальных трех категорий дворян: графов, виконтов и баронов, достигших 30-летнего возраста (150 представителей указанной категории Император назначал сроком на 7 лет),
- четырех пэров, избранных Академией наук сроком на 7 лет,
- 125 членов, которые имели особые заслуги перед государством или выделились своими научными познаниями и назначались указом Императора пожизненно,
- 66 членов, которые избирались крупными землевладельцами, промышленниками или торговцами, платящими наибольшие налоги в отдельном крупном городе или префектуре. Эти пэры избирались на 7 лет, утверждались Императором и не подлежали досрочному роспуску. Избирателями их являлись 15 наиболее крупных плательщиков налогов в городе или префектуре. Число назначенных в Палату именным указом Императора представителей других сословий, включая тех, кто платил наибольшие налоги, не могло в совокупности превышать число тех, кто входил в Палату в силу своей принадлежности к дворянству. Число членов верхней палаты не было постоянным. В конце 30-х гг. их насчитывалось около 400.

Выборы в Палату депутатов были прямыми и проходили следующим образом: избиратель передавал особому чиновнику запечатанную записку, в которой было указано имя кандидата и приложены имя и отпечаток печати избирателя. Подобную печать, регистрируемую в правительственном учреждении, имел каждый свободный японский подданный. Избирательные записки опускались в запечатанный ящик. Тот кандидат, который получал большинство всех поданных голосов, объявлялся избранным. При равенстве голосов преимущество отдавалось старшему по возрасту.

Право законодательной инициативы, по Конституции, принадлежало правительству, обеим палатам Парламента и 20 депутатам. Поправки к обсуждаемому законопроекту были вправе предлагать те же субъекты, но поправки к финансовым законопроектам, внесенным правительством, могли быть обсуждены, если их поддерживало не менее 30 депутатов. Законопроект, отвергнутый одной из палат, в течение той же сессии не мог быть внесен снова. Каждая палата могла делать представления Правительству по поводу законов или по другим вопросам. Если такое представление не принималось, оно не могло быть повторено в ту же сессию. Для изменения положений Конституции в каждой палате

требовалось присутствие 2/3 общего числа ее членов и большинство не менее 2/3 присутствующих членов.

Министры назначались и смещались указами Императора и отвечали перед ним за свои советы. Все законы, императорские указы и различные рескрипты, касавшиеся государственных дел, должны были скрепляться подписью одного из министров.

При Императоре действовал Государственный совет. Его члены обсуждали важнейшие государственные дела, относительно которых Император испрашивал их совета. В Государственный совет обычно назначались уволенные в отставку министры и другие заслуженные должностные лица. В отличие от министерств Государственный совет не нес ответственности за свои рекомендации.

Конституция установила, что судебная власть осуществляется судами от имени Императора, а Закон об организации суда 1890 г. предусмотрел, что судей назначал Император. Судья мог быть лишен своей должности лишь вследствие осуждения его за уголовное преступление или путем дисциплинарного наказания. Принципиально важно, что конституционными положениями устранялась система так называемых административных судов, а судебная система включала мировые суды, окружные суды, высшие суды (выполнявшие функцию апелляционных) и Имперский суд (кассационный).

Однако на практике юридическая Конституция не всегда совпадала с фактической. Прежде всего, ущемленные демократическими преобразованиями носители милитаристских идей предприняли в 1932 и 1936 гг. попытки военных переворотов. Правительство Премьер-министра Коноэ практически установило военно-политический режим. Основными элементами нового режима стали "новая политическая структура" (фактическое подчинение правительству политических и общественных движений в стране, выразившееся в принудительном слиянии политических партий в так называемую Ассоциацию помощи трону, возглавляемую Премьер-министром), а также "новая экономическая структура". Последняя означала законодательное подчинение экономической деятельности монопольному государственному регулированию и создание "контрольных ассоциаций", во главе которых соответствующее министерство ставило президента, как правило, из числа важнейших отраслевых дзайбацу (монополистических объединений капитала).

Борьба с участниками военных переворотов и установление государственной монополии в экономике привели к ограничению конституционных прав и свобод. А принятие Парламентом в июне 1945 г. правительственного Закона о чрезвычайных мерах военного времени означало приостановление действия Конституции 1889 г.

Насаждение тоталитарных методов правления сочеталось с агрессивным внешнеполитическим курсом правящих кругов, направленным на создание так называемой "сферы процветания". В 1931 г. была оккупирована Маньчжурия (северо-восточная часть Китая), в 1936 г. заключен "антикоминтерновский пакт" с нацистской Германией, к которому позднее присоединялись другие европейские государства фашистского блока, в 1937 г. без объявления войны Япония вновь начала боевые действия против Китая, а в 1939 г. — против Монгольской Народной Республики, в 1941 г. оккупировала Вьетнам и развязала войну против США и Великобритании, захватив обширные территории на континенте и островах Южной и Юго-Восточной Азии и Океании.

В результате поражения во Второй мировой войне Япония приняла условия Потсдамской декларации союзных держав 1945 г., а 2 сентября 1945 г. был подписан акт о ее капитуляции. Ее территория была оккупирована войсками США, которые, однако, сохранили национальную японскую государственность, упразднив в соответствии с Потсдамской декларацией наиболее одиозные ее институты. Была проведена демилитаризация страны и демобилизация японских Вооруженных сил, международный Токийский трибунал осудил военных преступников и виновных в развязывании мировой войны, были ликвидированы дзайбацу.

В октябре—декабре 1945 г. штабом оккупационных войск при главнокомандующем был организован Консультативный совет из представителей СССР, Великобритании, Китая. Кроме того, в соответствии с решением совещания министров иностранных дел США, Великобритании и СССР (декабрь 1945 г.) была образована Дальневосточная комиссия в составе представителей 11 воевавших с Японией государств. В ее компетенцию входило формирование политической линии, принципов и общих оснований, которым должна следовать Япония, а также рассмотрение директив, направляемых верховному главнокомандующему союзных держав, и действий, предпринимаемых им, обнародование приказов о восстановлении в Японии в полной мере демократических прав и свобод.

Еще во время Второй мировой войны официальные представители государственного департамента (министерства иностранных дел) США сформулировали принципы послевоенного устройства Японии.

Они решили, что форма правления побежденной страны должна быть коренным образом реформирована с целью прекратить господство военных и защитить политическую свободу. Они не могли согласиться с тем, чтобы Император продолжал сохранять свое влияние.

В ноябре 1945 г. была упразднена должность хранителя печати, который был весьма могущественным лицом в военном Правительстве Японии.

В феврале 1946 г. был опубликован проект Конституции, разработанный японским правительством. Он лишь незначительно отличался от Конституции 1889 г. Поэтому в штабе американских оккупационных войск был разработан другой проект, опубликованный в марте. При его составлении были использованы положения конституционного права Великобритании и США, частный проект Конституции, подготовленный группой японских интеллигентов на базе Веймарской конституции Германии 1919 г., и др. По образному выражению известного японского государствоведа Х. Масаясу, "процесс принятия новой Конституции был похож на соревнование по перетягиванию каната между оккупационными властями и консервативными силами Японии в рамках границ, очерченных международным и внутрияпонским общественным мнением"\*.

---

\* Цит. по: *Инако Ц.* Указ. соч. С. 71.

В апреле 1946 г. прошли парламентские выборы на основе правил, установленных приказом главнокомандующего. Впервые в выборах приняли участие женщины. Соперничали главным образом несколько крупных политических партий, а всего к концу 1946 г. было зарегистрировано более 120 партий. Большинство мест в новой нижней палате Парламента получили центристские партии: Либеральная (30%) и Прогрессивная (20%). Социалистическая партия получила 20% мест. Первые две партии сформировали новое правительство.

Конституция была принята Парламентом в октябре 1946 г. и вступила в силу 3 мая 1947 г. Накануне вступления Конституции в силу и вскоре после начала ее действия (январь—июль 1947 г.) Парламент принял 45 законов, призванных обеспечить ее реализацию, в том числе Закон об Императорской фамилии, Закон о Кабинете министров, Закон о Парламенте, Закон о судебной системе.

За истекшие полвека текст Конституции не претерпел изменений. Отсутствие формальных изменений текста Конституции посредством принимаемых поправок в известной мере компенсируется деятельностью Верховного суда, наделенного правом осуществления конституционного контроля. Подробнее об этом см. ниже — п. 5 § 5.

## 2. Общая характеристика действующей Конституции

Японская Конституция представляет собой компромисс, затрагивающий интересы достаточно широкого спектра политических сил как внутри страны, так и вне ее. Выше мы уже отмечали позицию США относительно послевоенного устройства Японии, которая заключалась в ограничении полномочий Императора и демилитаризации. Во многом она совпадала с решением Потсдамской конференции. Демократические силы страны требовали, кроме того, упразднения основных преимуществ Правительства и целого ряда аристократических институтов уже только формально действовавшей Конституции 1889 г., расширения демократических прав и свобод, в частности увеличения перечня конституционных прав и свобод, расширения прав нижней палаты, упразднения императорского вето и Палаты пэров, установления ответственного правительства. СССР, позицию которого во многом выражала Дальневосточная комиссия, выдвигал нереалистичную конструкцию республики китайского образца. Некоторые правительственные круги в проекте партии Дзюито предлагали "обновление" императорского фасада путем ограничения прав Императора в отношении армии и издания указов. В конечном итоге после ультиматума США японское Правительство согласилось с тем, что американский вариант должен быть принят в качестве основного.

Глава X Конституции определяет Конституцию как Верховный закон страны, в случае противоречия которому никакой государственный акт не имеет законной силы. Император или Регент, государственные министры, члены Парламента, судьи и все остальные публичные должностные лица обязаны уважать и охранять Конституцию. Заключенные Японией договоры и установленные нормы международного права должны добросовестно соблюдаться (ст. 98, 99).

В отличие от первой Конституции и проекта, разработанного японским правительством, Конституция 1946 г. провозгласила принцип народного суверенитета (преамбула и ст. 1). Указанное нововведение проявляется в том, что ст. 1 Конституции провозглашает: "Император является символом государства и единства народа, его статус определяется волей всего народа, которому принадлежит

суверенная власть". В специальном обращении к нации Император Хирохито заявил об отказе от концепции божественного происхождения и сверхъестественной основы своей суверенной власти, провозглашенных предыдущей Конституцией.

Парламент характеризуется в Конституции как высший орган государственной власти и единственный законодательный орган государства (ст. 41). Его верхняя палата стала также выборной. Форма правления, сложившаяся на основе Конституции, может быть охарактеризована как *парламентарная монархия*.

Особое значение имеет ст. 9 Конституции, образующая отдельную гл. II "Отказ от войны", которая провозглашает, что "японский народ на вечные времена отказывается от войны как суверенного права нации, а также от угрозы или применения вооруженной силы как средства разрешения международных споров.

Для достижения цели, указанной в предыдущем абзаце, никогда впредь не будут создаваться сухопутные, морские и военно-воздушные силы, равно как и другие средства войны. Право на ведение государством войны не признается".

Включение в Конституцию положения об отказе от войны толкуется как отказ от агрессивной войны, что не исключает войны оборонительной. Также отказ от создания вооруженных сил имеет в виду вооруженные силы, способные вести наступательную войну на чужой территории, а не вооруженные силы вообще. Такое ограничительное толкование послужило обоснованием для создания так называемых Сил самообороны — сухопутных, военно-морских и военно-воздушных, которые хотя и относительно невелики по численности, но находятся на современном уровне боеготовности. Генерал Д. Макартур утверждал в 1951 г., что норма ст. 9 была предложена ему Премьер-министром Сидехарой в январе 1946 г., но некоторые круги японских властей сомневались, что по Конституции Япония должна навсегда разоружиться. Точная интерпретация этой статьи обсуждена, она лежала в основе проверки конституционности Сил самообороны и американо-японских договоров по безопасности.

В 1959 г. токийский окружной суд решил по делу Сунагава, что американо-японский договор по безопасности, предусматривающий размещение американских вооруженных сил в Японии, нарушает ст. 9 Конституции. Тем не менее в том же году Верховный суд Японии объявил, что если договор не был очевидно неконституционным, то он находился вне пределов юрисдикции окружного суда. В 1973 г. окружной суд Саппоро установил в деле Каганума, что, хотя ст. 9 не отрекалась от права самообороны, вооруженные силы даже для оборонительных целей запрещались Конституцией, так что законы 1954 г., учредившие управление самообороны и Сил самообороны, нарушают Конституцию. Высший суд Саппоро в 1976 г. пересмотрел это решение на том основании, что первоначальные истцы не имели оснований для возбуждения данного судебного дела.

Позиция японского правительства и большинства консерваторов состояла в том, что часть первая ст. 9 не отрекается от оборонительной войны и что запрет вооруженных сил в части второй определяется выражением "выполнять цель предыдущей части", так что оборонительное строительство не запрещено. Кроме того, Правительство утверждало, что конституционность Сил самообороны — "политический вопрос" и поэтому лежит вне компетенции судебного надзора.

Опросы общественного мнения постоянно показывают, что большинство японцев противятся любой поправке к ст. 9. Они также показывают, что общественность предпочитает непрерывное содержание Сил самообороны, несмотря на их спорную конституционность\*.

---

\* См.: Kodansha Encyclopedia of Japan. Vol. 2. Tokyo, 1983. P. 5.

Однако в первые годы после принятия Конституции носители милитаристских настроений развернули борьбу за отмену ее ст. 9. Эта борьба велась как внутри Парламента, так и вне его стен — на улицах городов и поселков. В начале 50-х гг. предпринимались попытки пересмотра миролюбивых положений Конституции и даже отмены ее в целом как "навязанной" Японии вопреки ее воле. Усилия милитаристов не увенчались успехом, чему в немалой степени способствовало отсутствие закона о порядке принятия поправок к Конституции и закона о референдуме по этому вопросу, не говоря уже об активной позиции общественности страны.

Антимилитаристский характер имеет и конституционное положение о том, что правительство должно состоять только из гражданских лиц (часть вторая ст. 66).

Глава III Конституции 1947 г. "Права и обязанности народа", включающая примерно треть всех ее статей, очень сильно контрастирует с гл. II "Права и обязанности подданных" в Конституции Мэйдзи. Действующая Конституция содержит широкий перечень прав и свобод и их гарантий. Примечательно

здесь, как и во многих других конституциях нынешнего века, провозглашение экономических, социальных и культурных прав и свобод. При этом довольно широко используется характерный для англосаксонского права негативный способ конституционного гарантирования прав и свобод.

Конституция не учредила специального органа конституционного контроля, возложив эту функцию на Верховный суд.

Изменению Конституции посвящена ее гл. IX, состоящая только из одной ст. 96, которая предусматривает довольно жесткий порядок принятия поправок. Это возможно только по инициативе Парламента в отличие от прежней Конституции, которая предусматривала внесение поправок только по воле Императора. Поправки требуют согласия не менее  $\frac{2}{3}$  общего числа членов обеих палат Парламента. После этого поправки должны быть переданы для утверждения на специальном референдуме или выборах, проводимых в соответствии с решением Парламента. Поправка считается одобренной, если за нее высказалось большинство голосовавших. После завершения одной из указанных процедур по утверждению изменение Конституции считается состоявшимся, а Император обязан от имени народа промульгировать поправки, которые становятся неотъемлемой частью Конституции.

Эта единственная статья гл. IX Конституции вызывает целый ряд неразрешенных вопросов прежде всего потому, что она не была предметом судебного толкования. В 1956 г. Парламент принял Закон о создании комиссии по изменению Конституции. Как подчеркивалось в Парламенте, комиссия имела право только на теоретическое изучение Конституции с целью выявления в ней положений, которые отличались несовершенством. Комиссия состояла из 30 членов-парламентариев (пропорционально представительству двух крупнейших фракций либерал-демократов и социалистов в палате) и 20 членов от представителей других областей деятельности и знаний. К 1964 г. комиссия подготовила свой доклад, однако к этому времени соотношение сил в Парламенте и вне его существенно изменилось. По этой причине Парламент отклонил и законопроект о поправках к Конституции, и проект закона о референдуме по утверждению конституционных изменений.

Вследствие указанных обстоятельств открытыми остаются вопросы о том, как следует толковать установленное в ст. 96 большинство  $\frac{2}{3}$  членов обеих палат Парламента — от совокупного числа членов обеих палат или от общего числа членов каждой палаты в отдельности, от законного их числа или от числа фактически избранных, каким большинством ( $\frac{2}{3}$  или абсолютным) должна утверждаться поправка на референдуме или новым составом Парламента.

До сих пор Конституция ни разу не была изменена. Можно, однако, на основании текста части второй ст. 96 предположить, что порядок внесения поправок имеется в виду такой же, как в Конституции США: они будут не инкорпорироваться в текст Конституции, а дополнять его.

## § 2. Конституционно-правовой статус человека и гражданина

### 1. Общая характеристика конституционных прав и свобод

О важности и значении положений Конституции, посвященных правам и свободам, свидетельствует как их содержание, так и отмеченный выше объем.

Согласно ст. 11 Конституции, "народ беспрепятственно пользуется всеми основными правами человека", которые, будучи гарантированы Конституцией, "предоставляются нынешнему и будущим поколениям в качестве нерушимых вечных прав". Из этой формулировки можно сделать вывод о том, что Конституция исходит из концепции "предоставленных прав". Более того, в ст. 97, помещенной в главе о Конституции как Верховном законе, говорится, что права человека, гарантируемые народу Конституцией, являются результатом вековой борьбы людей за свободу, претерпели в прошлом суровые испытания и дарованы нынешнему и будущим поколениям в надежде, что на вечные времена останутся нерушимыми. Похоже, правда, что сходное содержание обеих статей есть результат не какого-то определенного замысла, а скорее следствие редакционного недосмотра, а может быть, традиционного менталитета.

В целом ряде статей говорится, что указанные в них права не принадлежат, а *гарантируются*, причем неопределенному кругу субъектов. Наконец, субъектом целого ряда прав Конституция считает не отдельных индивидов, а *народ*. Например, помимо указанной выше ст. 11 Конституции, именно за народом признается "неотъемлемое право избирать публичных должностных лиц и освободить их от должности". Все публичные должностные лица являются слугами всего общества, а не какой-либо одной его части (ст. 15, части первая и вторая). Более того, в ст. 12 Конституции сформулирована глу-

бокая философская мысль: "Свободы и права, гарантируемые народу настоящей Конституцией, должны поддерживаться постоянными усилиями народа. Народ должен воздерживаться от каких бы то ни было злоупотреблений этими свободами и правами и несет постоянную ответственность за использование их в интересах общественного благосостояния". Нетрудно видеть, что категория "народ" как субъект конституционных прав и свобод заимствована из Конституции США, где она означает совокупность граждан, пользующихся свободами и правами как коллективно, так и индивидуально. О том, что народ — именно совокупность граждан, свидетельствуют формулировки тех положений японской Конституции, которыми гарантируются *права человека*, не зависящие от его гражданства. Например, первое предложение ст. 13 гласит: "Все люди (стало быть, не только те, кто принадлежит к народу Японии. — *Авт.*) должны уважаться как личности".

Конституция в ст. 14 провозглашает *равенство* всех людей перед законом и недопустимость дискриминации в политическом, экономическом и социальном отношениях по мотивам расы, религии, пола, социального положения, а также происхождения. В этих целях пэрство и прочие аристократические институты, известные предыдущей Конституции, не признаются. Запрещается также предоставление каких-либо привилегий при присвоении почетных званий, наград или знаков отличия, а сама награда действительна только при жизни ее носителя.

В ст. 24 Конституции особо гарантируется равноправие мужчин и женщин в семейных отношениях. В соответствии с этой статьей брак заключается только при взаимном согласии обеих сторон и существует при условии взаимного сотрудничества, в основу которого положено равенство прав мужа и жены. В отношении выбора супруга, имущественных прав супругов, наследования, выбора местожительства, развода и других брачно-семейных вопросов законы должны основываться на принципе личного достоинства и равенства полов.

Как и в других демократических государствах, в Японии Конституция наряду с правами и свободами устанавливает и определенный минимум обязанностей. Подчас обязанности сформулированы не прямо, как, например, обязанность трудиться (часть первая ст. 27), а косвенно. Например, обязанность платить налоги сформулирована так: "Население подлежит обложению налогами в соответствии с законом" (ст. 30).

## 2. Японское гражданство

В соответствии со ст. 10 Конституции необходимые условия гражданства определяются законом. Таким актом стал Закон о подданстве Японии от 4 мая 1950 г. (с последующими изменениями), заменивший Закон о подданстве 1900 г. Особенность действующего закона состоит в том, что, употребляя термин "подданство", он как бы вступает в формальное противоречие с указанной статьей Конституции и конституционным принципом народного суверенитета. Ведь даже в Великобритании и Канаде, которые не прошли через столь радикальные конституционные преобразования и формально не провозглашали принципа народного суверенитета, действуют законы о гражданстве, а не о подданстве, как в Японии.

Если говорить о содержании Закона, то он не проводит принципиального различия между терминами "гражданин" и "подданный", и в целом ряде статей говорится как о гражданстве, так и о подданстве. Например, в ст. VIII "Лишение подданства" говорится о том, что "гражданин Японии лишается японского подданства с момента добровольного принятия им гражданства иностранного государства".

Гражданство *п р и о б р е т а е т с я* главным образом *по рождению* на основе действия *принципа крови*, даже если ребенок рожден вне брака, но мать ребенка состоит в подданстве Японии. Ребенок приобретает японское подданство, если оба родителя либо один из них были на момент рождения ребенка подданными Японии, а также если отец, умерший до его рождения, на момент своей смерти был подданным Японии.

*Право почвы* применяется в двух случаях: когда ребенок родился на территории Японии, а отец и мать неизвестны, а также когда они не имеют гражданства. Законно усыновленным детям также предоставляется подданство, если один из приемных родителей — японский подданный или если усыновление производили оба супруга и хотя бы один из них состоял в японском подданстве, при условии, что приемные дети японских подданных непрерывно проживали на территории государства более одного года, а также если они достигли совершеннолетия в соответствии с японскими законами (20 лет).

*Натурализация* по японскому закону — приобретение подданства по разрешению властей — осуществляется посредством опубликования в официальном вестнике решения министра юстиции по



просьбе совершеннолетнего иностранного гражданина или апатрида. До обращения с указанной просьбой заявитель должен прожить в Японии не менее пяти лет. Для некоторых категорий лиц установлен трехлетний срок:

— фактически проживающих и имеющих постоянное местожительство в Японии в течение свыше трех лет: супруга гражданки Японии; детей граждан Японии;

— лиц, родившихся в Японии и непрерывно проживающих в Японии в течение трех лет;

— лиц, оба родителя которых (за исключением приемных) родились в Японии.

При этом Закон допускает дискриминацию в отношении женщин, поскольку в соответствии с его положениями для натурализации жены японца нет такой льготы, как у мужа японки. Более того, указанные дискриминационные положения Закона нарушают положения ст. 14 и 24 Конституции, которыми гарантировано равенство всех перед законом и недопущение дискриминации в политическом, экономическом и социальном отношениях по мотивам расы, религии, пола, социального положения, а также происхождения.

Право на натурализацию имеют также лица, которые непрерывно пребывают на территории Японии более 10 лет.

Таким образом, *вступление в брак* не оказывает влияния на правовой статус подданного. Но иностранные граждане или апатриды, вступившие в брак с японцем (японкой), могут приобрести японское подданство в упрощенном порядке. Некоторые льготы для приобретения подданства предоставляются министром юстиции с согласия Парламента иностранцам, имеющим особые заслуги перед Японией.

Еще три категории лиц получили право на натурализацию в порядке так называемого *признания гражданства*:

— дети лиц, натурализованных в Японии до вступления в силу Закона о подданстве 1950 г.,

— дети, принятые на воспитание гражданами Японии,

— лица, вступившие в брак с японскими подданными во время действия предшествующего закона.

Все они имеют право получить подданство Японии с момента вступления Закона в силу.

Не имеют права на натурализацию иностранцы, проживающие на территории Японии, но не достигшие 20-летнего возраста (за исключением указанных выше), не обладающие достаточным капиталом или возможностями для обеспечения самостоятельного существования. Последнее требование Закона — достаточно распространенное и направлено главным образом на поддержание относительно стабильного уровня жизни собственных граждан, устанавливаемого обычно соответствующим стандартом.

Требование относительно возраста также является обычной практикой. Поскольку по японским законам совершеннолетие наступает с 20-летнего возраста, то естественно, что заявитель моложе 20 лет не обладает дееспособностью по местным правилам.

Не имеют права на натурализацию иностранцы, которых компетентные органы определяют как неблагонадежных, а также если после принятия японской Конституции иностранец замыслил действия, направленные либо против Конституции, либо на свержение насильственным путем правительства, учрежденного Конституцией, а также создавал антиконституционные партии и другие подобного рода организации или принимал активное участие в их деятельности.

**П р е к р а щ е н и е** подданства также может иметь место после официального опубликования министра юстиции. Как видно, и в этом особенность Японии, здесь в вопросах приобретения и прекращения гражданства особую роль играет министр юстиции и аппарат министерства. Те вопросы в отношении гражданства, которые в Японии приходится решать указанному министру, в других государствах обычно решает глава государства.

Для опубликования решения о прекращении гражданства требуются определенные основания. Наиболее распространенное основание — добровольное *принятие гражданства иностранного государства*. В этом случае лицо утрачивает свое подданство; оно прекращается также в случае добровольного *отказа* от него. Лицо, решившее принять иностранное гражданство или отказаться от японского подданства, подает уведомление об отказе от подданства через уполномоченных законом лиц. Свобода отказа от гражданства специально гарантирована Конституцией (часть вторая ст. 22).

Гражданин Японии, родившийся за границей и получивший иностранное гражданство, считается лишенным японского подданства с момента рождения в соответствии с Законом о происхождении 1947г. в случае, если не заявит о желании сохранить японское подданство.

### 3. Гражданские (личные) права и свободы

Личные права и свободы занимают по объему самое большое место в гл. III Конституции. Им посвящены 17 статей из 30 статей, содержащихся в главе.

Важнейшее среди них — право на жизнь. При этом подчеркивается, что это не просто право на физическое существование. В ст. 13 записано, что *право всех людей на жизнь, свободу и на стремление к счастью* является, поскольку это не нарушит общественного благосостояния, высшим предметом заботы в области законодательства и других государственных дел. Учредительная власть исходит, стало быть, из того, что человек — прежде всего социальное существо и ему должны быть предоставлены возможности достойного существования как личности, а не только биологического существования. Право на свободу подкреплено положением ст. 18, согласно которой никто не может содержаться в рабстве в какой-либо форме, а принудительный труд, иначе как в порядке наказания за преступление, запрещается. Никто не может быть лишен жизни или свободы или подвергнут какому-либо иному наказанию, иначе как в соответствии с процедурой, установленной законом, — гласит ст. 31.

В ст. 19 Конституция устанавливает, что свобода *мысли и совести* не должна нарушаться. В части второй ст. 21 Конституции гарантируется ненарушаемость *тайны корреспонденции*.

В соответствии с Конституцией каждый вправе пользоваться свободой *выбора и перемены места* жительства, включая свободу выезда за границу и возвращения на родину, поскольку это не нарушает общественного благосостояния. Свобода выезда для всех за границу не должна нарушаться (ст. 22).

Более половины всех статей указанной главы содержат положения, регламентирующие *гарантии прав человека при осуществлении правосудия*. В их числе право каждого на разбирательство его дела в суде (ст. 32), право обвиняемого на быстрое и открытое разбирательство своего дела беспристрастным судом (часть первая ст. 37). Следует отметить, что гарантии сформулированы достаточно подробно, что защищает их от искажения в законодательстве и правоприменительной практике.

Никто не может быть задержан или подвергнут лишению свободы, если ему не будет немедленно предъявлено обвинение и предоставлено право обратиться к адвокату. Равным образом никто не может быть задержан без достаточных на то оснований, которые, при наличии соответствующего требования, должны быть немедленно сообщены на открытом заседании суда в присутствии задержанного и его адвоката (ст. 34). Никто не может быть арестован, кроме случаев ареста на месте преступления, иначе как на основании выданного компетентным должностным лицом органов юстиции ордера, в котором указано преступление, послужившее основанием ареста (ст. 33). Гарантируя каждому неприкосновенность жилища, документов и имущества, кроме случаев ареста на месте преступления, Конституция в ст. 35 устанавливает, что вторжения в жилище, обыски и выемки могут иметь место лишь на основании ордера, выданного в каждом отдельном случае компетентным должностным лицом органов юстиции при наличии основательных причин и содержащего указание места обыска и подлежащих выемке предметов.

Конституция категорически запрещает применение публичными должностными лицами пыток и жестоких наказаний (ст. 36). Обвиняемому предоставляется полная возможность допроса всех свидетелей и право принудительного вызова свидетелей за государственный счет. В любом случае он имеет право на помощь квалифицированного адвоката, который при необходимости назначается государством (части вторая и третья ст. 37). В ст. 38 Конституции содержится достаточно распространенное в демократических государствах положение, гарантирующее лицу право не оговаривать себя под принуждением. Более того, признание, сделанное по принуждению, под пыткой или под угрозой либо после неоправданно длительного ареста или содержания под стражей, не может рассматриваться как доказательство. Никто не может быть осужден или наказан в случае, когда единственным доказательством против него служит его собственное признание.

Конституция в ст. 39 запрещает привлекать к уголовной ответственности за деяние, которое было законным в момент его совершения или в связи с которым лицо было оправдано. Равным образом она запрещает дважды привлекать к уголовной ответственности за одно и то же преступление.

Согласно ст. 40 Конституции каждый может в случае оправдания судом после ареста или задержания предъявить в соответствии с законом иск государству о возмещении ущерба. А в ст. 17 записано более широкое право: каждый может в соответствии с законом требовать у государства или местных органов публичной власти возмещения ущерба, причиненного незаконными действиями публичного должностного лица.

#### 4. Политические права и свободы

Среди прав и свобод данной категории особое внимание уделено *избирательным правам*, о которых мы расскажем ниже — в п. 1 § 4.

Довольно подробно Конституция в ст. 16 урегулировала право на подачу петиций. В соответствии с указанной статьей каждый имеет право обратиться с мирной петицией о возмещении ущерба, о смещении публичных должностных лиц, о введении, отмене или исправлении законов, указов или предписаний, а также по другим вопросам. Чтобы сделать это право реальным, установлено, что никто не может быть подвергнут какой-либо дискриминации за подачу таких петиций. Обращает на себя внимание, что посредством петиции граждане могут инициировать смещение чиновников, что в общем-то даже для демократических государств не типично.

Конституция в ст. 21 гарантирует *свободу собраний и объединений*, а также *свободу слова, печати* и всех иных форм выражения мнений, запрещая любую цензуру.

В отличие от многих других государств японская Конституция (во многом в силу положений уже упоминавшейся нами ст. 9) не предусматривает традиционной обязанности граждан защищать родину и служить в вооруженных силах. Не говорится в ней и о свободном и равном доступе к публичной службе.

#### 5. Экономические, социальные и культурные права, свободы и обязанности

Эта проблематика по объему конституционного регулирования занимает второе место после гражданских (личных) прав и свобод.

Важнейшим из экономических прав и свобод является *право собственности*, которое, согласно ст. 29 Конституции, *ненарушаемо и "определяется законом, с тем, чтобы оно не противоречило общественному благосостоянию"*. Частное имущество может быть использовано в публичных интересах, но за справедливую компенсацию. Тем самым заложена конституционная база для возможной национализации, реквизиции и т. п.

Для трудящихся особое значение имеет провозглашение в Конституции (ст. 27) *всеобщих права на труд и обязанности трудиться*. Правда, и указанное право, и указанная обязанность суть не более чем декларации, ибо юридический механизм их принудительной реализации отсутствует. Важнее то, что законодатель обязывается Конституцией урегулировать заработную плату, рабочее время и другие условия труда и что запрещается эксплуатация детей. В 1947 г. был принят Закон о трудовых стандартах. Следует в этой связи также упомянуть, что часть первая ст. 22 предусматривает *свободу выбора профессии*, если это не нарушает общественного благосостояния.

**Социальные права.** Согласно ст. 25 Конституции все имеют *право на поддержание минимального уровня здоровой и культурной жизни*. Это обязывает государство установить критерии такой жизни и следить за их соблюдением.

В ст. 28 Конституция гарантирует трудящимся *право на создание организаций* (прежде всего профессиональных союзов), ведение коллективных переговоров и прочие коллективные действия. Закон о профсоюзах был принят еще в 1945 г.

Для Японии характерна система пожизненного найма, в соответствии с которой предприниматель обязуется гарантировать своему работнику рабочее место в течение всего периода его производственной деятельности. Размер же заработной платы зависит от стажа работы на данном предприятии и заслуг перед последним. Предусмотрена целая система льгот и премий, поощряющих добросовестное отношение к труду и творчеству.

В своем решении по делу "Накамото против Ниссан ауто-мобайл мэньюфэчуринг компани" (24 марта 1981 г.) Верховный суд Японии указал, что положения трудовых соглашений, которыми устанавливается пенсионный возраст (точнее, возраст, по достижении которого работник обязан подать в отставку, хотя право на получение пенсии по старости обычно наступает пятью годами позже) для работающих женщин намного ниже, чем для мужчин, образуют дискриминацию по признаку пола и подлежат аннулированию как нарушающие положения части первой ст. 14 Конституции, а также некоторых статей Гражданского кодекса. Роль данного решения высшей судебной инстанции Японии в деле восстановления справедливости и прекращения дискриминации женщин в социальной сфере трудно переоценить. Особенно, если учесть, что речь идет не столько о возрасте ухода в отставку, а о причитающихся при этом суммах пособий в связи с увольнением по достижении предельного возраста.

При увольнении по возрасту трудящийся получает единовременное выходное пособие, которое считается одним из основных источников для существования до получения пенсии по старости. Способ

его исчисления в частных фирмах может быть различным, хотя в основе его лежит норма, согласно которой работники частных фирм и государственные служащие обеспечиваются в зависимости от стажа работы на данном предприятии или службы. Сумма выходного пособия исчисляется по формуле: сумма ежемесячного жалования на момент ухода с работы, умноженная на стаж непрерывной работы в годах. При стаже свыше 11 лет устанавливается повышающий коэффициент 1,1. Следующий, более, высокий коэффициент, на частных предприятиях может устанавливаться по-разному, а на государственной службе повышающий коэффициент 1,2 устанавливается при стаже свыше 21 года. По среднему уровню "заработной платы Япония вышла на третье место в мире.

В 1949 г. из Закона о профсоюзах было изъято право на забастовку работников государственного и общественного секторов народного хозяйства. Предусматривалось, что при заключении коллективных договоров обе стороны берут взаимные обязательства поддерживать мир в промышленности, для чего должны создаваться комитеты по труду. Закон об урегулировании трудовых отношений 1946 г. предписал, что в государственном и общественном секторах работники и работодатели должны самостоятельно регулировать свои конфликтные ситуации, за исключением государственных предприятий, где посреднические функции должен выполнять специальный государственный орган.

Закон о трудовых стандартах 1947 г. установил гарантии признанных государством условий и норм труда и контроль за их соблюдением. Контрольные функции возлагались на государственную инспекцию охраны труда. Закон о трудовых отношениях в государственном и общественном секторах народного хозяйства 1948 г. существенно дополнил Закон о профсоюзах и адаптировал его к особым условиям трудовых отношений в государственном и общественном секторах: запретил забастовки, исключил принцип "открытого цеха", признаваемый в других секторах экономики (по существу запретил прием на работу лиц, не являющихся членами профсоюза), а также ограничил круг вопросов, подлежащих обсуждению при заключении коллективных договоров. Законом предусматривалось создание при министерстве труда комитета по труду для предприятий государственного и общественного секторов, в компетенцию которого входит оказание посреднических услуг при возникновении трудовых споров, третейское разбирательство, а также принудительный арбитраж.

Таким образом, была создана законодательная система, направленная на урегулирование трудовых отношений и гарантию права на труд, понимаемого здесь преимущественно право на сохранение рабочего места. Гарантией от безработицы в Японии служат законодательные меры, направленные на смягчение социальных последствий безработицы. Например, упоминаемая выше система пожизненного найма, стимулирование главным образом мелких и средних частных компаний (посредством налоговых льгот) к созданию новых рабочих мест, переквалификации своих работников, использованию работников, занятых неполный рабочий день, или нескольких работников на одном рабочем месте. Кроме того, созданы государственные фонды для выплаты пособий по безработице, создания предприятий в трудоизбыточных районах, компенсации расходов, связанных с переездом в другую местность, где ощущается нехватка рабочей силы. При этом государство гарантирует труд с учетом квалификации и профессионального образования работника, а закрепленная Конституцией обязанность трудиться носит моральный характер.

К у л ь т у р н ы е права и свободы представлены в Конституции довольно скупо.

Важное место среди личных прав и свобод занимает упоминавшаяся свобода *совести и религии*. Тем более что Конституция закрепила положение о том, что никто не может принуждаться к участию в каких-либо религиозных актах, празднествах, церемониях или обрядах (части первая и вторая ст. 20).

Далее следует отметить провозглашенное в ст. 26 *равное право всех на образование* в соответствии со своими способностями в установленном законом порядке. Здесь же установлена всеобщая обязанность обеспечить находящимся на попечении детям прохождение *обязательного обучения*, которое осуществляется бесплатно. Наконец, в ст. 23 Конституции гарантирована *свобода научной деятельности*.

### § 3. Конституционно-правовые основы общественного строя

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

Прежде чем говорить о детальном регулировании данных проблем, необходимо обратиться к основополагающим положениям ст. 25 Конституции, в которой наряду с провозглашением права всех на поддержание минимального уровня здоровой и культурной жизни устанавливается обязанность государства прилагать усилия для дальнейшего развития общественного благосостояния, социального

обеспечения и народного здоровья. Из этой обязанности государства вытекают две важнейшие задачи: необходимость определить и обеспечить государственный стандарт здоровой и культурной жизни и оказывать общественную помощь малоимущим и так называемым неблагополучным семьям. Более детально эти вопросы урегулированы законами о профсоюзах, об урегулировании трудовых отношений, о трудовых стандартах. Так, Законом о мероприятиях в области занятости предусматривается осуществление общегосударственных мер по достижению полной занятости.

Во многом благодаря тому, что на государство возложен целый ряд обязанностей в социально-экономической сфере, в Японии установлена система пожизненного найма и социального партнерства между объединениями лиц наемного труда и предпринимателей и сложился достаточно стабильный и один из самых низких в мире уровень безработицы. В середине 1997 г. в Японии безработные составляли 4,3% трудоспособного населения, насчитывавшего около 125 млн. человек. Причем большинство не имеющих работу — мужчины (1,35 млн.), что отличает Страну восходящего солнца от других демократических государств, где большинство безработных — женщины.

В соответствии с Конституцией (ст. 85) никакие государственные средства не могут быть израсходованы, и никакие государственные денежные обязательства не могут быть приняты, иначе как по решению Парламента.

Для поддержания социального мира и избежания конфликтов между различными социальными слоями общества Конституция запрещает предоставление каких-либо привилегий или преимуществ в получении государственных средств. В частности, никакие государственные денежные средства или иное имущество не могут ассигноваться или предназначаться для использования, выгоды или содержания какого-либо религиозного учреждения или ассоциации или для каких-либо благотворительных, просветительных или филантропических учреждений, не находящихся под контролем публичных властей (ст. 89).

Вообще распоряжение государственными финансами возможно только на основе решения Парламента. Введение новых или изменение существующих налогов производится только на основании закона или при соблюдении предписанных законом условий (ст. 83, 84).

## 2. Конституционные основы политической системы

Характеристика структуры политической системы и главных задач различных ее институтов не получила прямого отражения в Конституции Японии.

Демократический характер государства вытекает из положений ее преамбулы, провозглашающей, что народ облечен суверенной властью и устанавливает настоящую Конституцию. Государственная власть в связи с этим основывается на непоколебимом доверии народа, ее авторитет исходит от народа, а полномочия осуществляются представителями народа, благами ее пользуется народ. Это принцип, общий для всего человечества, и на нем основана Конституция Японии.

В развитие указанных положений ст. 15 Конституция признала неотъемлемое право народа избирать публичных должностных лиц и отстранять их от должности и установила, что все публичные должностные лица являются слугами всего народа, а не какой-либо одной его части. Более того, ст. 99 предписала, что Император или Регент, а также государственные министры, члены Парламента, судьи и все остальные публичные должностные лица обязаны уважать и охранять настоящую Конституцию.

Столь лаконичная традиционная формула *народовластия*, приведенная выше, может создать впечатление о том, что японские избиратели нужны главным образом для того, чтобы в день выборов определить победившие партии или независимых кандидатов в представительных органах государственной власти и местного самоуправления. На самом деле подобное мнение будет ошибочным и даже отдаленно не напоминающим фактическое состояние дел. Далеко не в каждом демократическом государстве избиратели, подобно японским, имеют право не только избирать должностных лиц государства и местного самоуправления, но и с помощью специально установленного законодательством механизма влиять на досрочное прекращение полномочий представительных органов местного самоуправления и должностных лиц муниципалитетов, а также судей вплоть до верховных, на отмену неудобных местных законов. Конституционно-правовую основу под реализацию механизма досрочного отзыва заложили упомянутые выше нормы, дающие право каждому обращаться с мирной петицией о возмещении ущерба, о смещении публичных должностных лиц, о введении, отмене или исправлении законов, указов или предписаний, а также по другим вопросам.

Преамбула также определила ряд принципов *внешней политики*, "Мы, японский народ, — говорится в преамбуле, — желаем вечного мира и преисполнены сознания высоких идеалов, определяющих

отношения между людьми; мы полны решимости обеспечить нашу безопасность и существование, полагаясь на справедливость и честь миролюбивых народов мира. Мы хотим занять почетное место в международном сообществе, стремящемся сохранить мир и навсегда уничтожить на земном шаре тиранию и рабство, угнетение и нетерпимость. ...Мы убеждены... что принципы политической морали являются всеобщими... Мы, японский народ, честью нашей страны клянемся, что, приложив все силы, мы достигнем этих высоких идеалов и целей". В целях реализации указанного выше принципа уже цитированная нами ст. 9 Конституции закрепила не только отказ от войны, как суверенного права нации, но и отказ от содержания сухопутных, морских и военно-воздушных сил, равно как и других средств ведения наступательной войны. С учетом того, что Япония является членом международного сообщества, в ее Конституции дополнительно установлено, что все заключенные Японией договоры и действующие нормы международного права должны добросовестно соблюдаться.

Благодаря конституционно гарантированной свободе собраний и объединений создается множество различных организаций: политических, профессиональных, женских, молодежных и т. д. Одних только политических партий здесь зарегистрировано около 10 тыс. Подавляющее большинство из них действует на локальном и префектуральном уровне.

Возможно, многочисленность партий компенсируется другой национальной особенностью: наличием жестких вертикальных отношений между различными элементами системы, напоминающих своим строением пирамиду. На нижних ярусах таких "пирамид" находятся различные профессиональные, крестьянские, женские, молодежные организации, замыкающиеся на верхушку — политические партии. Низовые звенья "пирамид" постоянно оказывают поддержку своим партиям, комплектуют их, распространяют их идеологию.

Многие партии существуют всего несколько месяцев в период предвыборной борьбы, а затем прекращают свое существование до очередных выборов. Появление подобных партий-однодневок возможно по той простой причине, что закон дает возможность любому лицу, выдвигающему свою кандидатуру на выборах, объявить себя и своих сторонников политической партией. В силу этого иногда встречаются политические партии, состоящие исключительно из членов одной семьи. Подчас партии возникают в результате временных верхушечных комбинаций политической элиты.

Наибольшим влиянием в стране пользуются несколько политических партий.

*Либерально-демократическая партия (ЛДП)* создана в 1955 г. в результате объединения Либеральной и Демократической партий. С момента своего создания стала правящей. Партия неразрывно связана с крупным бизнесом и высшей государственной бюрократией, а местные отделения — с администрацией муниципальных образований. Данная особенность ЛДП связана с тем обстоятельством, что она в течение длительного времени практически бессменно находилась у власти. О том, что подобные отношения были не всегда законными и не настолько "тесными", как казалось тем, кто их устанавливал, свидетельствуют достаточно частые скандальные судебные разбирательства.

ЛДП пользуется также значительной поддержкой мелких и средних предпринимателей, части крестьян. Одной из отличительных характеристик данной партии была ее фракционность. В 50—60-е гг. в ней имелось 8 фракций, число которых к середине 70-х гг. сократилось до пяти. Существование фракций давало руководству партии некоторые преимущества, позволяющие достигать решения многих очень важных проблем на неформальном уровне. Например, в соответствии с Уставом ЛДП лидер партии избирается на съезде, фактически же кандидатура лидера утверждается неформальным компромиссным соглашением фракций. Премьер-министр в соответствии с требованиями Конституции выдвигается резолюцией Парламента, фактически же голосование в Парламенте было формальной процедурой, которая назначалась после того, как лидеры фракций договаривались между собой по этому вопросу. Однако отрицательные стороны фракционной структуры всегда беспокоили партийное руководство ЛДП, которое начиная с 1963 г. неоднократно (10 раз!) провозглашало и осуществляло роспуск фракций.

Постоянная борьба фракций за влияние в партии и правительстве создала видимость естественного саморегулирования и привела к установлению в Уставе ЛДП положения о том, что лидер партии занимает свой пост только в течение двух лет.

"Живучесть" фракций, несмотря на кажущийся скандальный и странный характер их деятельности, имеет глубокие политические корни и "сдобрена" национальными традициями. Прежде всего среди причин выживания следует назвать функции, выполняемые фракциями ЛДП. Среди них обычно выделяют следующие: распределение руководящих постов в партии Парламенте и правительстве; сбор и распределение денежных средств на политические цели; оказание поддержки своим членам на выборах;

заключение сделок с другими группировками при смене партийного руководства и правительства. Если обобщить перечисленные выше функции, то становится очевидным, что фракциям принадлежит ведущая роль во всестороннем обеспечении кадровой политики, придании ей структурной прочности, стабильности, преемственности и в конечном итоге — жизнеспособности. За время своего существования фракциям удалось выработать неписанные правила, которые неукоснительно соблюдаются, позволяя удовлетворять амбиции фракционных лидеров и одновременно удерживать партию от раскола. Важнейшим из них является циклический характер смены лидеров у власти: лидеров партии, лидеров фракций, лидеров палат Парламента и т. д. Эта система получила на японском политическом языке специальное название — "дзюньокури", которое может быть переведено как "вхождение во власть в порядке очереди".

Кроме того, фракции выполняют роль своеобразного механизма внутривнутрипартийной демократии, оставляя место для оппозиционности даже в рамках партии большинства. Это способно сыграть определенную роль в поисках компромисса и учета интересов меньшинств. Последнее приобретает особую значимость с учетом того факта, что фракции зачастую отличаются друг от друга всего несколькими голосами. Нередко в этих условиях небольшая фракция способна своей несговорчивостью затормозить принятие весьма важных решений, оговорив для себя приемлемые политические условия в ответ на определенную уступку.

Среди причин, превративших решение о прекращении деятельности фракций в очередную фикцию, следует также назвать реформу избирательных округов, проведенную практически одновременно с принятием решения о роспуске фракций. О влиянии последнего фактора на "исчезновение" фракций — ниже в § 4.

Председатель партии наделен огромными полномочиями, позволяющими ему оказывать существенное влияние не только внутри партии. Организационной работой и вопросами процедурного характера ведает генеральный секретарь партии. В префектурах создаются партийные федерации, а в более мелких территориальных единицах учреждаются отделения ЛДП, поддерживающие тесные отношения с соответствующими молодежными и женскими организациями и движениями.

Формально партия насчитывает около 1,5 млн. членов. Точную же численность установить трудно, так как здесь, как и во многих других партиях консервативного толка (консерваторов в Великобритании, республиканцев в США), отсутствуют индивидуальное членство и членские партийные билеты.

Партия выступает за сохранение стабильности в обществе, свободу предпринимательства и ограничение государственного вмешательства в экономику\*.

---

\* См.: The Nikkei Weekly. 2000. July 24.

*Социал-демократическая партия Японии* была создана в 1945 г. на тайном съезде. В феврале 1991 г. отказалась от прежнего названия "Социалистическая партия Японии", а также приняла ряд поправок реформистского характера к партийной программе, что позволило ей более естественно вступать в правительственные союзы с центристскими и правоцентристскими партиями. В декабре 1993 г. внутри партии образовалась группировка "Демократы", что свидетельствует о том, что процесс реформирования партии еще не завершен.

Социальную базу партии составляют рабочие, часть крестьян, рыбаки, средние и мелкие предприниматели, часть интеллигенции. Основной опорой партии являются профсоюзы. Для СДПЯ характерно разнообразие взглядов ее членов, поэтому для принятия решения требуется достижение компромисса между ними. Партия насчитывает около 110 тыс. членов.

*Новая партия Японии (НПЯ)* была образована в мае 1992 г. частью либеральных демократов, обеспокоенных падением среди широкой массы избирателей престижа прежних партий, особенно правящей ЛДП, а также недовольных засильем партийной бюрократии и ростом коррупции среди партийных функционеров. На фоне других партий, имевших в числе депутатов в среднем 30% выходцев из бюрократии, в НПЯ доля бывших бюрократов составляла всего 6%. В Парламенте Новая партия стремится не допускать резкого обострения отношений с ЛДП, одновременно налаживая дружественные отношения с партиями центристской оппозиции.

*Демократическая партия Японии (ДПЯ)* претендует на лидерство среди центристской оппозиции. Образовалась в январе—марте 1998 г. Новая партия заявила о стремлении выполнять задачи "демократического центра", а не "левого центра" и об отмежевании от неоконсерватизма. В качестве важнейших составных частей основ политического курса партии выдвигались идеи построения

общества справедливого и свободного выбора; защиты жизни народа в условиях нестабильности и при наступлении старости; осуществления политической реформы с целью подлинного развития демократии.

*Новая партия Сакигакэ (Провозвестник)* — малочисленная неоконсервативная группировка, вышедшая в июне 1993 г. в результате фракционной борьбы из состава ЛДП под лозунгом показательной борьбы с коррупцией и повышенного чувства национализма. Самостоятельной силы не представляет, принципиальными программными положениями от бывшей "материнской" партии не отличается. В результате этого широкой поддержкой избирателей не пользуется.

*Коммунистическая партия Японии (КПЯ)* была создана в подполье в 1922 г. и до 1945 г. действовала нелегально. Сейчас ее численность составляет около 300 тыс. членов. Партия имеет низовые структурные организации во всех префектурах страны. Особенно сильно ее влияние в крупных промышленных центрах. КПЯ не строит свою деятельность на основе марксизма-ленинизма. С другими компартиями ее связывает только название и некоторые пункты программы. Не случайно бывшая КПСС имела более тесные и частые контакты с руководством СПЯ, проповедовавшим больше левацких идей, чем с КПЯ.

*Партия демократического социализма (ПДС)* была образована в 1960 г. вышедшими из СПЯ правыми группировками. Она является членом Социалистического интернационала. Отвергает классовую борьбу, провозгласила себя "народной партией". В политике придерживается так называемого "третьего пути". По многим вопросам сотрудничает с СДПЯ. Социальную базу данной партии составляют городские мелкие предприниматели и часть рабочих. Главная опора — профсоюзы частных предприятий, признающие распространенную в Японии идею сотрудничества труда и капитала. В 1992 г. партия приняла новую программу, в которой отсутствовали упоминания о социализме. Подобная новелла нацелена на усиление сотрудничества с партиями Комэйто и другими партиями "среднего пути".

*Комэйто (Партия чистой политики)* основана в 1964 г. Она насчитывает около 190 тыс. членов. Первоначально партия строилась на базе догм одной из буддистских сект. В 1970 г. провозгласила целью построение так называемого "гуманного социализма", основанного на идее "буддистской демократии". Призывает к сплочению оппозиции и созданию на этой основе правительственной коалиции "среднего пути", сотрудничает по этим вопросам с СДПЯ. Проповедует сдержанность, постоянство и гармонию. Основная база — мелкие городские предприниматели. Имеет значительное влияние на уровне местного самоуправления, уступая по этому показателю только ЛДП.

Вместо существовавшей с 1948 г. *партийной системы* с одной доминирующей партией в настоящее время в Японии формируется полноценная многопартийная система с некоторыми элементами двухпартийности. После поражения на парламентских выборах 1993 г. практически бессменно правившей ЛДП было создано несколько коалиционных правительств, однако в ноябре 1996 г. вновь было сформировано однопартийное правительство ЛДП, хотя эта партия уже не располагала большинством мест в Парламенте. Парламентские выборы летом 2000 г. также не дали ни одной из ведущих политических партий Японии абсолютного большинства депутатских мест в Палате представителей. В результате было сформировано трехпартийное коалиционное правительство во главе с ЛДП. Ее партнерами стали Новая консервативная партия и партия Комэйто.

В пользу усиления элементов двухпартийной системы свидетельствует несколько факторов. Во-первых, сужение за короткий промежуток времени (1993—1996 гг.) состава партийных коалиций в правительствах с семи до трех партий. Во-вторых, активные попытки, вызванные партийными расколами внутри двух ведущих политических партий страны, создания влиятельного неоконсервативного блока, способного составить конкуренцию ЛДП.

На этом фоне наблюдаются ослабление позиций СДПЯ и одновременно перегруппировка левых сил. В целом три партии откровенно левой ориентации — КПЯ, СДПЯ и НСП (Новая социалистическая партия) в совокупности на двух последних выборах в Палату представителей собрали  $\frac{1}{5}$  голосов избирателей, причем место ведущего представителя этого течения стала занимать КПЯ, которая выдвинулась среди политических партий на четвертое место в стране по численности электората и числу депутатских мест.

Таким образом, в Японии складывается ситуация, которая во многом напоминает модель партийно-политической системы ФРГ: ни одна из двух ведущих политических партий не способна самостоятельно создать устойчивое большинство в Парламенте. В силу этого характер правительства



зависит от политической конъюнктуры третьей партии, склоняющей чашу весов на ту или иную сторону. Вместе с тем двухпартийную систему в Японии еще нельзя назвать сложившейся.

В январе 1995 г. вступил в силу новый Закон о *государственной поддержке политических партий*, который внес существенные коррективы в деятельность политических партий, особенно в период предвыборной борьбы. Главная идея данного Закона состоит в том, чтобы помочь искоренить политическую коррупцию. В соответствии с его положениями политические партии, имеющие своих представителей в Парламенте, вправе получать государственные субсидии. Размеры государственной помощи конкретным партиям определяются числом депутатских мест, занятых их представителями в палатах Парламента. В том же году эти субсидии в размере около 30 млрд. иен (около 300 млн. долл.) получили 9 политических партий. Данная мера хотя и не искореняет политическую коррупцию, но делает финансирование избирательного процесса гораздо более прозрачным, а главное — дает государству возможность осуществлять финансовый контроль законности агитационных предвыборных мероприятий, проводимых политическими партиями.

**Социально-профессиональные объединения.** В Японии один из самых низких уровней членства в *профсоюзах* — 24,5% экономически активного населения (около 12,3 млн. членов). Со второй половины 80-х гг. наблюдаются мощные процессы образования новых профсоюзных центров и распада старых, вызванные изменениями в социально-политической расстановке сил и перегруппировкой политических партий. Частичные перегруппировки 1986—1987 гг. завершились к 1990 г. глобальными изменениями. В итоге произошла значительная концентрация профсоюзного движения (число профсоюзных центров уменьшилось с четырех до трех), сопровождавшаяся некоторым их поправением.

Решением 81-го (сентябрь 1989 г.) съезда Генеральный совет профсоюзов (СОХИО) — самое крупное профсоюзное объединение страны, сотрудничавшее с СПЯ (действовал с 1950 г. и насчитывал 4,6 млн. членов), объявил о самороспуске. Входящие в него профсоюзы государственно-муниципального сектора в тот же день присоединились к Всеяпонской федерации профсоюзов работников частных компаний Рэнго, основанной в ноябре 1987 г. В результате образовалась Японская конфедерация профсоюзов (Сирэнго). Она объединяет 78 отраслевых профсоюзов и насчитывает около 8 млн. членов (5,5 млн. — рэнго и более 2 млн. — бывший СОХИО), что составляет около 80% всех организованных трудящихся.

Одновременно на базе ориентирующегося на КПЯ Совета связи профсоюзов за единый фронт было создано еще одно всеяпонское объединение — Национальная федерация профсоюзов, критически относящаяся к Сирэнго и объединяющая 27 отраслевых профсоюзов общей численностью около 1,4 млн. членов. В декабре 1989 г. сформировался третий профцентр — Национальный совет связи профсоюзов, объединивший ряд профсоюзов общей численностью около 0,5 млн. членов, сотрудничающий с левым крылом СДПЯ.

В соответствии с действующим законодательством профсоюзные организации подлежат регистрации и обязаны осуществлять свою деятельность в экономической сфере. Они вправе свободно вести переговоры и заключать коллективные соглашения, регламентирующие условия труда и уровень заработной платы, время труда и отдыха, другие подобные вопросы. При недостижении согласия по указанным вопросам они могут свободно, но в соответствии с законом организовывать забастовки. Выдвижение политических требований в ходе ведения переговоров по коллективным соглашениям, а также в ходе забастовки запрещается.

В связи с этими условиями в Японии практически не бывает стихийных забастовок. Они носят в основном регулярный и организованный характер весенних и осенних "наступлений".

Из *крестьянских организаций* наиболее влиятельны Всеяпонская федерация крестьянских союзов, Национальный крестьянский союз, Национальная крестьянская всеобщая лига.

**Организации предпринимателей.** Главный штаб выработки стратегии и тактики в сфере экономических интересов японских предпринимателей — это Федерация экономических организаций Японии, которая создана в 1946 г. и объединяет на индивидуальной основе около 80 ведущих представителей финансово-промышленных групп, а также на коллективной основе около 940 компаний и 120 финансово-промышленных ассоциаций. Выработкой согласованных действий предпринимателей в трудовых отношениях занимаются Федерация организаций работодателей, охватывающая 47 региональных и 55 отраслевых их объединений, и Ассоциация экономических единомышленников, состоящая из примерно 1 тыс. влиятельных бизнесменов.

Японская торгово-промышленная палата создана в 20-х гг. и ныне объединяет 489 региональных торгово-промышленных палат, в которых состоят 1,2 млн. главным образом мелких и средних фирм.

Предпринимательские ассоциации тесно связаны и переплетены с бюрократическим аппаратом ЛДП. Лидеры и влиятельные представители указанных ассоциаций состоят в многочисленных консультативных комитетах при министерствах, правительстве. При ассоциациях действует множество постоянных комитетов по вопросам внешней политики, экономического законодательства, промышленности и т. д., что способствует оказанию влияния на определение политики страны.

**Религиозные общины и церковь.** В послевоенный период в Японии все более широкое распространение стали получать различные религиозные организации и секты. В связи с этим в апреле 1951 г. был принят Закон о религиозных юридических лицах. Он должен был упорядочить этот процесс, а также привести старый Закон о религиозных организациях в соответствие с измененным Гражданским кодексом. Новый Закон предоставлял всем религиозным организациям право владеть храмами и святилищами со всем их имуществом, заниматься хозяйственной деятельностью, а также в соответствии с конституционным принципом свободы вероисповедания запрещал государственным органам вмешиваться в дела отправления служб и других религиозных действий. Данные законоположения вводили принципиально иной, основанный на началах самоуправления характер деятельности всех религиозных организаций. До этого религиозные организации использовались в интересах государства, контролировались им и находились под его защитой.

Указанные либерально-демократические положения Закона не вызвали особого беспокойства со стороны общества. Впервые о необходимости усиления контроля над деятельностью некоторых религиозных организаций и сект заговорили после разоблачения в 1995 г. буддистской секты АУМ синрикё. Скандальная деятельность указанной секты позволила обратить внимание на тот факт, что благодаря демократическим положениям Закона в стране появилось великое множество сект. В частности, 373 религиозные секты, являющиеся юридическими лицами, относились к юрисдикции министерства просвещения. С ними были связаны 173 тыс. святилищ, храмов, церквей и других религиозных групп со статусом юридического лица и 47 тыс. без такового. 42 секты, включающие 272 юридических лица и 154 религиозные организации без такового статуса, находились под юрисдикцией префектуральных управлений. Кроме того, свыше 6 тыс. независимых юридических лиц, не входящих в секты или школы, также находились в ведении префектуральных управлений. Таким образом, в середине 90-х гг. в стране существовало 425 школ и сект, объединяющих около 200 тыс. религиозных юридических лиц\*.

---

\* См.: *Маркаръян С. Б.* История взаимоотношений религии и государства в Японии // Япония. 1998—1999. М., 1999. С. 76.

Светский характер японского государства означает, что само государство, его органы и политико-территориальные подразделения отделены от церкви. По этой причине религиозным организациям запрещено получать от государства или его органов какие-либо привилегии или пользоваться политической властью. Конституция (часть третья ст. 20) провозгласила распространенный в современных условиях принцип отделения школы от церкви и установила, что государство и его органы должны воздерживаться от проведения религиозного обучения и какой-либо религиозной деятельности. Отказ от государственной религии и предоставления ей официального статуса и привилегий сделал более реальной свободу совести.

Однако власти вынуждены считаться и с тем фактом, что в Японии на протяжении столетий именно религия была организующим началом общества. Именно религия представляла собой тот сложный социальный институт, который вобрал в себя все богатство народной жизни, включая верования, мораль, право, этику. Властями Японии официально зарегистрировано 231 019 различных религиозных организаций и учреждений — храмов, церквей, сект. Большинство из них — 90 784 — относятся к синтоизму. Приблизительно столько же — 88 794 — буддистские. Христианских конгрегации (в подавляющем большинстве они принадлежат католицизму, хотя есть и православные) — 9275. Остальные исповедуют ислам, иудаизм, даосизм и др.

Как свидетельствует статистика, синтоистские храмы посещают около 109 млн. прихожан, буддистские — 96 млн. Христиан насчитывается около 1,5 млн. и еще около 1,1 млн. объединены в различные секты смешанного типа. Всего верующих, таким образом, получается более 200 млн. человек (при численности населения 125 млн.). Из этого следует, что подавляющее большинство японцев не ограничивается приверженностью какой-либо одной религии или верованию. Чаще всего они являются

прихожанами нескольких религиозных общин разных религий и верований. Критерием в выборе общины для многих выступает ее месторасположение и время года. По пути на работу, место службы или в другое присутственное место они заходят в одни храмы, в дни официальных праздников или семейных торжеств — в другие и т. д. Кроме того, на Новый год принято совершать паломничество в ближайший синтоистский или буддистский храм. Весной, в период активного цветения сакуры, масса японцев устремляется в свои родные деревни для участия в традиционном синтоистском фестивале "мацури". Так называемый "родительский день" (день поминовения предков — О-бон) совершается летом по буддистским канонам. Свадебные церемонии проводятся как по христианским правилам (в церкви, с венчанием и торжественным обрядом обмена кольцами), так и по синтоистским — "сан-сан кудо" (когда жених и невеста в соответствии с древними обычаями, сделав по три глотка рисового вина, объявлялись супругами). В обыденной жизни японцы предпочитают следовать конфуцианским заповедям, редко отказывая себе в удовольствии посетить храм другого вероисповедания. В конце декабря они охотно отмечают Рождество Христово. Заканчивается жизнь обычного японца похоронами, как правило, по буддистскому ритуалу.

В отличие от многих других народов японцы не отличаются верой в единого Бога и чистотой веры. Скорее всего, то, что наблюдается здесь в отношении религии и объединения в религиозные общины, можно назвать многобожием и многоверием.

Подобное своеобразное понимание свободы религии от государства, свободы вероисповедания и характера отношений индивидуума и религиозной организации нередко приводит к правовым коллизиям на почве различия вероисповеданий и подходов к пониманию принципа свободы религии. В этой связи можно привести достаточно показательный инцидент, который стал предметом рассмотрения Верховного суда в конце 80-х гг. и связан с обожествлением военнослужащего Сил самообороны, погибшего при исполнении служебных обязанностей. Погибший военнослужащий по инициативе Ассоциаций Сил самообороны префектуры Ямагути был обожествлен в местном синтоистском "святилище защиты отечества", т. е. стал божеством, что было для его родственников великой честью. Этот религиозный акт был совершен вопреки воле его жены — христианки, которая опротестовала его в суде, расценив как нарушение положений ст. 20 Конституции о свободе религии. Окружной и префектуральный суды поддержали ее иск, но Верховный суд отменил их решения и признал законными действия ассоциации, так как она выступала не от имени государства. Поддержка же ассоциации местным руководством Сил самообороны была расценена как направленная на поднятие престижа военнослужащих и не имевшая религиозного характера. В решении также отмечалось, что свобода религии означает свободу от навязывания той или иной религии по своему желанию, и поэтому храм был волен обожествлять этого военнослужащего, точно так же, как его жена — исповедовать христианство. В большинстве подобных случаев Верховный суд, основываясь на обычаях, не усматривает нарушений Конституции\*.

---

\* См.: Маркаръян С. Б. Указ. соч. С. 77—78.

Средства массовой информации весьма влиятельны в политической и государственной жизни Японии.

Основы правового статуса средств массовой информации (СМИ) заложены Конституцией Японии. Как отмечалось, Конституция гарантирует свободу слова, печати и иных форм выражения мнений. Согласно ст. 21 Конституции запрещена любая цензура. Печатные средства массовой информации функционируют в основном на основе саморегуляции.

Свобода массовой информации в Японии ограждена от злоупотреблений целым рядом законодательных актов. Среди них положения Гражданского кодекса, не допускающие злоупотребления правами и нарушения общественного порядка и добрых нравов. Законодательство об органах государственной власти регулирует порядок освещения их деятельности, в частности аккредитацию представителей СМИ при этих органах для получения официальной информации, а также основанную на положениях указанного законодательства деятельность самих государственных органов. Например, служба Управления императорского двора зорко следит за всеми публикациями об Императоре и членах императорской семьи. Информацию о деятельности Премьер-министра СМИ получают в действующем с 1960 г. управлении информации при канцелярии Премьер-министра. Управление ежедневно проводит брифинги и пресс-конференции, выпускает сообщения для печати, которые по продолжительности занимают более двух часов. Журналисты тех СМИ, которые не аккредитованы при государственных органах, практически лишены такой возможности. Для работы со СМИ в 1973 г. был

создан отдел информации при Кабинете министров. В период избирательных кампаний определенное регулирующее воздействие имеют нормы законодательства о выборах, регламентирующие время и порядок проведения агитационных мероприятий в печатных и электронных СМИ.

Правовой статус электронных СМИ урегулирован Законом о вещании, который, кроме того, предоставляет вещательной корпорации Эн-эйч-кей монопольное право ведения передач на зарубежные страны.

В стране выходят 104 ежедневных газеты, 72 еженедельника (общий тираж — 33,8 млн. экз.) и 2822 ежемесячных журнала. По общему тиражу ежедневных газет (68,3 млн.) Япония занимает второе место в мире, уступая лишь США, а по количеству газет на душу населения — первое место. Господствующее положение занимают наиболее влиятельные газеты "Асахи" (тираж около 13 млн. экз.), "Иомиури" (свыше 14 млн.), "Майнити" (10 млн.). Ведущие политические партии Японии и профсоюзные центры имеют свои издания общим тиражом от 100 тыс. до 600 тыс. экземпляров каждое.

Представление о средствах массовой информации этой страны можно получить на примере газеты "Иомиури", выходящей ежедневно утренним и вечерним выпусками объемом до 32 страниц. Помимо 750 штатных журналистов центрального аппарата редакция приглашает огромное количество платных информаторов (в одном Токио их более 1500 человек). Имеется два небольших самолета, 6 вертолетов, оборудованных аппаратурой для немедленной передачи в редакцию текстов и фотоснимков, 18 типографий с высокопроизводительной техникой и великолепно отлаженная система распространения. Помимо основной газеты выпускаются десятки еженедельников, журналов, приложений, книг на все вкусы — от узкоспециальных до массовых изданий, посвященных темам досуга, спорта, здравоохранения и т. д. Всего в этом мощном концерне занято 12 тыс. человек.

Действуют крупные информационные агентства. Первое место занимает Киодо Цусин — кооперативное объединение ведущих газет и полугосударственной телерадиовещательной корпорации Эн-Эйч-Кей. Оно распространяет подписчикам внутривнутриполитическую, экономическую, научную, спортивную информацию на японском и английском языках, иностранную информацию собственных корреспондентов и иностранных агентств. Имеет соглашения об обмене информацией с мировыми агентствами. Обслуживает 63 газетных издательства, 72 радиостанции, 57 информационных агентств за рубежом. Дзидзи цусин — второе по значению, также акционерное. Радиовещание и телевидение находятся частично под контролем правительства (через корпорацию Эн-Эйч-Кей), а в основном — в частных руках.

## **§ 4. Выборы, отзыв и референдум**

### **1. Избирательные права**

Конституция Японии содержит лишь наиболее важные и принципиальные положения избирательного права. В частности, это положения частей первой, третьей и четвертой ст. 15, согласно которым "народ обладает неотъемлемым правом избирать публичных должностных лиц и смещать их с должности", при выборах гарантируется всеобщее избирательное право для совершеннолетних (т. е. достигших 20 лет), а тайна голосования не должна нарушаться. Особенность японского конституционного регулирования данной проблематики заключается в том, что часть четвертая упомянутой статьи предусматривает ответственность избирателя ни в публичном, ни в частном порядке за сделанный им выбор. Применительно к выборам Парламента Конституция запрещает дискриминацию на основе расы, религии, пола, социального положения, происхождения, образования, имущественного положения или доходов (ст. 44).

Закон о выборах публичных должностных лиц 1950 г. подробно регулирует вопросы избирательного права и процедуру проведения выборов, периодически уточняя и совершенствуя те или иные положения, касающиеся способа, времени реализации избирательного права, порядка выдвижения кандидатов и др. Это достаточно объемный нормативный правовой акт, насчитывающий свыше 270 статей и кодифицирующий около 20 предшествующих законов о выборах.

В соответствии с указанным Законом избирательным правом обладают японцы, достигшие 20-летнего возраста, прожившие в своем избирательном округе не менее трех месяцев и внесенные в список избирателей, который ежегодно обновляется к 15 сентября. Право быть избранным в Палату представителей японского Парламента возникает с 25 лет, а в Палату советников — по достижении 30-летнего возраста. Каждый гражданин, обладающий пассивным избирательным правом, может выдвинуть свою кандидатуру. Для того чтобы быть зарегистрированным, достаточно за четыре дня до

дня выборов письменно уведомить о своем намерении соответствующее подразделение в органе местного самоуправления.

## 2. Система парламентских выборов

В 1994 г. была осуществлена масштабная избирательная реформа, коснувшаяся многих сторон действовавшей избирательной системы по выборам Парламента.

Закон предусматривает пересмотр *избирательных округов* по выборам в Палату представителей после каждой переписи населения через каждые пять лет. Однако это требование практически не выполнялось, хотя миграция сельского населения в города сильно изменила облик избирательных округов, границы которых были установлены еще в 1946 г. Границы отдельных избирательных округов периодически пересматривались, но лишь в связи с судебным решением по конкретному делу. Это приводило к существенному нарушению конституционного принципа равенства голосов избирателей. В результате, например, средний округ в Токио более чем в три раза превышал по численности жителей средний округ в пригороде. Разрыв в численности жителей избирательных округов в сельской местности был еще больше. По итогам последней переписи в одном из округов префектуры Тиба (пригород Токио) для победы на выборах кандидату нужно было бы набрать в 5,12 раза больше голосов, чем в префектуре Хего (побережье Японского моря). Первый за послевоенный период времени системный пересмотр был произведен в 1994 г. Лишь реформа 1994 г. обусловила регулярный системный пересмотр избирательных округов.

Число депутатских мест в Палате представителей сократилось с 511 до 500. Вместо плюриноминальных избирательных округов (3—5 депутатов), существовавших с 1925 г., введены одномандатные избирательные округа, обеспечивающие избрание 300 депутатов. Общенациональный округ пропорционального представительства упразднен. Вместо него введены 11 многомандатных округов для избрания на пропорциональной основе оставшихся 200 депутатов. Новая смешанная избирательная система вызвала к жизни рассмотренный выше процесс объединения политических партий и парламентских фракций.

Следовательно, согласно Закону 1994 г. после выборов 1996 г. обе палаты Парламента стали избираться по смешанной избирательной системе (Палата советников — верхняя палата до этого уже формировалась по смешанной системе с той лишь разницей, что при выборах в эту палату образуется не группа региональных, а один общенациональный избирательный округ). Палата советников избирается в составе 252 депутатов сроком на шесть лет, причем через каждые три года 1/2 состава советников переизбирается. Из них 152 советника избираются от округов, образуемых на базе префектур и столицы Токио (всего 47 округов). Благодаря такой организации избирательных округов избранные от них советники представляют в верхней палате Парламента самые крупные политико-территориальные единицы. От каждого округа избирается от 2 до 6 советников. В день выборов избиратель отдает свой голос за одного из кандидатов. Кандидату для избрания нужно набрать число голосов, не меньшее частного от деления общего числа действительных голосов в округе на число причитающихся этому округу мест. Остальные 100 советников избираются по системе пропорционального представительства с применением правила д'Ондта по партийным спискам в общенациональном избирательном округе. При голосовании по общенациональному округу избиратель подает свой голос за конкретный партийный список кандидатов.

Избиратель на выборах в каждую палату имеет два голоса. Один из них он отдает одному из кандидатов, выдвинутых по избирательному округу, а второй — за партийный список кандидатов соответственно по многомандатному или общенациональному избирательному округу.

Введение малых избирательных округов преследовало цель решения еще одной задачи — устранения образовавшегося вопиющего неравенства избирательных округов и неравноценности голосов избирателей. Это формальное выравнивание размеров избирательных округов способствовало усилению ЛДП, имеющей влиятельные партийные организации на местах.

*Выдвижение кандидатов.* Образование малых избирательных округов потребовало от кандидатов резкого повышения интенсивности избирательных кампаний. В связи с этим возможность самовыдвижения для новичков как полностью независимых кандидатов стала весьма затруднительной. Кандидаты в члены Палаты представителей должны внести избирательный залог в размере 3 млн. иен. Залог не возвращается, если кандидат не набрал  $\frac{1}{5}$  части голосов от квоты, которая определяется делением числа поданных в избирательном округе действительных голосов на число приходящихся на этот округ мандатов. Кандидаты в Палату советников должны внести избирательный залог в сумме 2

млн. иен. Указанная сумма залога удваивается, если кандидаты выдвинуты партийным списком. В некоторых случаях возможен возврат избирательного залога. Так, независимый кандидат, чтобы получить свой залог обратно, должен собрать  $\frac{1}{8}$  часть голосов от квоты, которая определяется таким же образом, как и квота при выборах в нижнюю палату.

Благодаря избирательной реформе 1994 г. политические партии получили право выдвигать кандидатов как по партийным спискам по многомандатным избирательным округам, так и по одномандатным избирательным округам. Даже если такой партийный кандидат не пройдет по одномандатному избирательному округу, то у него все равно остается шанс на депутатское место от партийного списка. Официальное разрешение политическим партиям выдвигать кандидатов в депутаты указанным выше способом имеет целью уменьшить число независимых кандидатов. Наиболее видные и влиятельные политики крупных партий имеют реальные шансы на победу в одномандатном избирательном округе, а будучи включенными в партийный список кандидатов по многомандатному округу, привлекают для него дополнительные голоса колеблющихся избирателей.

В отличие от стран Западной Европы в Японии запрещены некоторые виды *агитации* и агитационных материалов, в частности запрещен обход домов избирателей и агитация на дому, агитация против других кандидатов. Кандидат в ходе предвыборной борьбы, длящейся 12 дней, может безвозмездно выступить по одному разу по радио и по телевидению в течение пяти с половиной минут. Типично использование в предвыборной борьбе, которая длится обычно один месяц, агитационных автобусов, оборудованных звукоусиливающей аппаратурой; кандидаты осуществляют ежедневные 8-часовые поездки, 5—6 выступлений в различных городах с крыши автобуса, пресс-конференции, тысячи рукопожатий с избирателями.

Следующей важной частью избирательной реформы 1994г. явилась новая редакция Закона о регулировании политических фондов, которая должна обеспечить прозрачность *финансирования* и расходования средств, поступающих на избирательные кампании выборных должностных лиц. Упорядочена система распоряжения средствами избирательных фондов. Политические пожертвования могут поступать только политическим партиям и иным оговоренным в Законе общественным организациям. Пожертвования в фонды отдельных кандидатов запрещены.

Все предвыборные мероприятия должны быть проведены в течение 30 дней непосредственно перед выборами, исключая день голосования. При этом запрещается расходовать свыше 19 млн. иен, распространять более 25 тыс. агитационных открыток и использовать более одного автобуса с репродуктором.

*Голосование.* Выборы последнего времени отличаются крайне низкой, по японским меркам, явкой избирателей. В выборах в Палату представителей 2000 г. приняло участие 54,6% избирателей, хотя и отмечена высокая активность избирательниц. Из 202 кандидатов-женщин 35 стали депутатами, в том числе 16 впервые. На выборах в Палату советников в 1998 г. проголосовало 58,8% зарегистрированных избирателей. Хотя такие "провалы" явно выше обычной для многих стран явки избирателей на парламентские выборы, правящие круги Японии обеспокоились наметившейся тенденцией и приняли ряд законодательных и организационных мер, направленных на увеличение активности избирателей.

В декабре 1997 г. была принята поправка к Закону о выборах публичных должностных лиц, согласно которой время голосования в день выборов продлевается на два часа за пределы 18 часов, установленных Законом ранее. Против этой поправки голосовала только КПЯ. Кроме того, облегчено досрочное голосование для тех избирателей, которые в силу тех или иных уважительных причин (сменная работа, дежурство, командировка) не могут принять участие в выборах в день голосования. Они могут проголосовать за день до дня выборов с 5.00 до 20.00.

Как правило, японцы не делают индивидуального политического выбора, а голосуют из-за признательности (гири), по совету близких и т. д. В результате очень часто жены "наследуют" мандаты умерших мужей. Каждый третий депутат от ЛДП имеет в Парламенте родственников, 25% парламентских мест передается в семьях "по наследству". Например, среди депутатов нижней палаты Парламента на прошлых выборах 1996 г. более четверти избранных депутатов (123 человека из 500) оказались детьми или внуками депутатов прошлых созывов. Традиция "наследования" характерна и для всех новых партий, отпочковавшихся от ЛДП.

Для того, чтобы создать равные условия всем без исключения кандидатам и сделать выборы более прозрачными, помимо упоминавшегося выше финансирования политических партий, законодательство о выборах обязывает органы местного самоуправления осуществлять за счет местного бюджета целый комплекс организационных и финансовых мероприятий. В частности, кандидатам бесплатно

предоставляются в одинаковом количестве агитационные открытки и плакаты, на улицах отводятся специальные места для вывешивания различного рода агитационных материалов, а также выделяются специально приспособленные помещения для проведения предвыборных митингов.

Кроме того, органы местного самоуправления обязаны публиковать в местной печати, по радио и телевидению официальную информацию о выборах, включая данные о времени и месте голосования, список кандидатов, краткие биографические справки о них и изложение важнейших пунктов их предвыборных программ.

### **3. Выборы органов местного самоуправления**

Выборы в местные органы самоуправления проводятся в сходном порядке. Местные собрания и определенные законом должностные лица (губернаторы и др.) избираются прямыми выборами сроком на четыре года.

Губернатором префектуры может быть избран гражданин Японии, проживающий в данной местности и достигший возраста не менее 30 лет; мэром, старостой — 35 лет.

Выборы однопалатных собраний префектур, городов, деревень проводятся по смешанной избирательной системе, а должностных лиц (губернаторов, мэров) — по мажоритарной избирательной системе.

### **4. Отзыв**

Этот институт, опирающийся на приведенное выше положение части первой ст. 15 Конституции о праве народа смещать с должности избранных им публичных должностных лиц, действует в Японии в системе местного самоуправления. Например, член местного собрания может быть отозван голосованием большинства избирателей, проводимым по требованию 1/3 из них. Кроме того, предусмотренная ст. 79 Конституции возможность неутверждения народом на очередной 10-летний срок судьи Верховного суда тоже представляет собой отзыв.

### **5. Референдум**

В качестве института непосредственного народовластия общенациональный референдум в Конституции Японии напрямую не упоминается, и подобные референдумы здесь не проводились. Исключение сделано относительно поправок к Конституции. Напомним, что согласно части первой ст. 96 поправки к Конституции после одобрения квалифицированным большинством в обеих палатах Парламента "представляются на одобрение народа; поправка считается одобренной, если за нее высказалось большинство голосовавших либо в порядке особого референдума, либо путем выборов — в соответствии с решением Парламента".

Однако указанное конституционное положение о ратифицирующем референдуме до сих пор носит чисто умозрительный характер, так как после попыток пересмотра Конституции в 50-х гг. ни одна из палат Парламента каких-либо поправок к Конституции не предлагала. До сих пор нет закона, регулирующего процедуру народного голосования по предложенным поправкам.

Помимо рассмотренных выше особенностей регулирования общенационального референдума, в гл. VIII Конституции, посвященной местному самоуправлению, в ст. 95 предусмотрена возможность проведения местного референдума в том случае, когда будет издаваться закон, применяемый в отношении только определенного местного органа публичной власти. Японский Парламент может издать такой закон не иначе, как с согласия большинства избирателей, проживающих на территории соответствующего местного органа публичной власти.

## **§ 5. Государственные органы**

### **1. Форма правления и государственный режим**

В настоящее время, как мы уже отмечали, японская форма правления представляет собой *парламентарную монархию*. Благодаря этому деятельность и взаимоотношения центральных государственных органов имеют черты, свойственные данному способу организации власти. Государственный режим после 1993 г., когда безусловное доминирование ЛДП на политической арене и в Парламенте, казалось, отошло в прошлое, приобрел черты *парламентаризма*. Однако сегодня похоже, что ЛДП с помощью упомянутой выше избирательной реформы в значительной мере восстановила свое преобладание, хотя и вынуждена вступать в коалицию с другими партиями. В этих коалициях она

доминирует, и это позволяет утверждать, что сегодня государственный режим в Японии — скорее министерский, хотя *министериализм* этот неустойчивый.

## 2. Император

Императорский трон в Японии передается в порядке наследования члену императорской семьи. Предпочтение отдается старшему сыну Императора. Лица женского пола наследовать трон не могут. Царствование каждого Императора провозглашается определенной "эрой", в соответствии с которой ведется официальное летосчисление, т. е. первый год правления данного Императора считается первым годом соответствующей эры и т. д. С января 1989 г. после смерти Императора Хирохито на престол вступил его сын Акихито.

Статус Императора в Японии имеет свои особенности. Чтобы лучше представить себе его реальную власть, необходимо обратиться не только к юридическим полномочиям — статьям Конституции, но и к фактической деятельности Императора. По Конституции (ст. 1) Император является символом государства и единства народа, его статус определяется волей всего народа, которому принадлежит суверенная власть.

Согласно ст. 3 и 4 Конституции Император не наделен полномочиями, связанными с осуществлением государственной власти. Все его действия, относящиеся к делам государства, могут быть предприняты не иначе, как с совета и одобрения Кабинета министров, который несет за них ответственность. По представлению Парламента Император назначает Премьер-министра, а по рекомендации последнего — остальных членов Кабинета; по представлению Кабинета назначает главного судью Верховного суда (ст. 6).

По совету и с одобрения Кабинета Император от имени народа осуществляет следующие действия, относящиеся к делам государства (ст. 7):

- промульгацию поправок к Конституции, законов, правительственных указов и договоров;
- созыв Парламента, роспуск Палаты представителей и объявление всеобщих выборов в Парламент;
- подтверждение в соответствии с законом назначений и отставок государственных министров и других должностных лиц, а также полномочий и верительных грамот послов и посланников;
- подтверждение общих и частных амнистий, смягчение и отсрочки наказаний, восстановление в правах;
- пожалование наград;
- подтверждение в соответствии с законом ратификационных грамот и других дипломатических документов, прием иностранных послов и посланников;
- осуществление церемониала.

В соответствии с Законом об Императорской фамилии 1947 г. династийный порядок наследования престола охраняет *Совет императорского двора*, состоящий из двух членов императорской семьи, Премьер-министра, председателей и вице-председателей палат Парламента, главного судьи и одного члена Верховного суда.

Повседневные дела вместо упраздненного министерства Императорского двора решает *управление императорского двора*, действующее при канцелярии Премьер-министра. Начальник управления назначается Премьер-министром с согласия Императора и руководит работой персонала, численность которого в начале 80-х гг. превышала 1 тыс. человек\*.

---

\* См.: Правящие круги Японии: механизм господства. М., 1984. С. 180—182, 184.

В случае установления регентства Регент действует от имени Императора. Кроме того, Император в соответствии с законом может поручать другим лицам осуществление своих полномочий.

На практике у Императора еще меньше полномочий, чем у монарха Великобритании, поскольку он лишен даже таких традиционных для главы государства прав, как право вето, влияние на формирование правительства, верховное главнокомандование вооруженными силами. Император — это символ единства народа\*, в повседневной жизни выполняет церемониальные функции внешнеполитического характера.

---

\* До принятия Конституции 1946 г. он имел очень широкие полномочия как в области государственного управления, так и в сфере религии. Как отмечалось, в 1946 г. Император Хирохито, правивший с 1926 г., официально отказался от своего божественного происхождения.



Целый ряд внешнеполитических мероприятий Императору приходится выполнять не только единолично, но и с членами императорской семьи. Например, как свидетельствует официально распространяемый красочный буклет "Императорская семья", со времени своей свадьбы Их Императорские Величества совершили официальные визиты в несколько десятков стран мира. По признанию императрицы, "число обязательных для членов императорской семьи мероприятий резко возросло". В качестве одной из причин этого она привела "значительный рост числа гостей, прибывающих из зарубежных государств, обусловленный тем обстоятельством, что число независимых государств более чем удвоилось с 1960 г., когда я только стала членом Императорской фамилии"\*.

\* The Japan Times. Weekly International Edition. 1997. Oct. 27—Nov. 2.

Монарх также присутствует на различных национальных праздниках и официальных торжествах. На подобных мероприятиях проводятся беседы с учеными, художниками и другими специалистами в различных сферах. Император часто посещает объекты социального обеспечения, промышленные предприятия, научные центры, художественные выставки и благотворительные мероприятия.

Как отмечают некоторые японские юристы и политические деятели, в связи с тем, что в Конституции отсутствует четкое разграничение между понятиями "государственные дела" и "государственная политика", отсутствуют статьи, запрещающие Императору затягивать выполнение решений представительного органа, равно как нет четко сформулированной процедуры роспуска Палаты представителей, Император может влиять на решение этих вопросов. Указанное утверждение не бесспорно, поскольку в силу конституционного обычая Император этого никогда не делал. Следует также добавить, что жизнь Императора и его семьи окутана таинственностью и в отличие от других монархий приставленные к нему государственные чиновники постоянно ограждают его от контактов с внешним миром.

Правда, ореол таинственности, как правило, имеет далеко идущие стратегические цели, способствующие росту почтения к монарху. Не будучи задействован в решении текущих дел, он сохраняет высокий авторитет и влияние, что при определенных условиях важнее формальных полномочий. Как показал опрос японских избирателей в начале 90-х гг., 77% взрослых японцев поддерживали монархическую форму правления.

### 3. Парламент

В соответствии с положениями ст. 41 Конституции Японии Парламент является "высшим органом государственной власти и единственным законодательным органом государства". К о м п е т е н ц и я Парламента, вытекающая из этой его характеристики, в Конституции специально не определена, если не считать отдельных (достаточно многих) ее положений, предусматривающих регулирование тех или иных вопросов законом. Можно, однако, сделать вывод, что японский Парламент обладает неопределенной компетенцией. Во всяком случае Парламент осуществляет *законодательную власть, одобряет бюджет, контролирует деятельность правительства, осуществляет суд в порядке импичмента в отношении тех судей, против которых возбуждено дело о смещении с должности.*

**С о с т а в и с р о к п о л н о м о ч и й.** Парламент состоит из двух палат: Палаты представителей и Палаты советников. Палаты, в свою очередь, состоят из выборных членов, представляющих весь народ. Численный состав палат, квалификации их членов и избирателей определяются законом. Выше в предыдущем параграфе все это изложено. Споры относительно квалификаций членов палаты решаются палатой большинством  $\frac{2}{3}$  присутствующих.

Члены Палаты представителей избираются на четыре года, однако в случае роспуска палаты их полномочия прекращаются досрочно. В этом случае новые выборы должны быть проведены в течение 40 дней. Члены Палаты советников избираются на шесть лет, причем каждые три года палата обновляется наполовину.

По итогам парламентских выборов 2000 г. в составе Парламента оказалось 35 представительниц прекрасного пола (7% общей численности парламентариев). Это второй самый крупный результат за всю послевоенную историю. Первый крупный успех женщин на парламентских выборах был зафиксирован в 1946 г., когда в Палату представителей были избраны 39 женщин\*.

\* См.: Keesing's Record of World Events. 1996. Oct. P. 41318; The Nikkei Weekly. 2000. July 3. За последние 10 лет в Японии значительно увеличилось число женщин, занимающих ответственные должности в государственных организациях и частных компаниях, а также в политических инстанциях. Среди государственных служащих на долю женщин приходится 12%, а среди судей их более 8%.

Выборы Палаты представителей должны проводиться достаточно часто из-за более короткого срока ее полномочий и возможности ее досрочного роспуска по инициативе правительства. Поэтому предполагалось, что партийный состав нижней палаты будет подвижным, более или менее точно отражающим изменения в общественной жизни. Напротив, более высокий возрастной ценз и длительный срок полномочий, частичная обновляемость верхней палаты Парламента, невозможность ее досрочного роспуска должны были обеспечить Палате советников, по мысли создателей Конституции, качества консервативного противовеса нижней палате. Ожидалось, что в случае полевения общественного мнения и одобрения в результате этого законопроектов с соответствующим радикальным содержанием эта палата воспрепятствует их принятию.

На практике же Палата советников сыграла значительную роль в срыве или отсрочке принятия как раз консервативного законодательства из-за того, что позиции монополю правившей на протяжении десятилетий ЛДП в этой палате оказались значительно слабее, чем в нижней палате.

**О р г а н и з а ц и я п а л а т .** Каждая палата самостоятельно избирает председателя и других своих должностных лиц, устанавливает свои правила заседаний, процедуры внутренней дисциплины, за нарушение которой может наказывать своих членов, однако для исключения их из состава палаты требуется решение большинством  $\frac{2}{3}$  присутствующих (ст. 58 Конституции).

Закон о Парламенте к должностным лицам, избираемым на весь срок полномочий палаты, относит председателя, вице-председателя, временного председателя, председателей комитетов и генерального секретаря палаты. Из них только генеральный секретарь избирается не из числа членов Парламента. По сложившейся традиции вице-председателями палат избираются представители оппозиционных партий.

Формально *председатель палаты* обладает огромными полномочиями по контролю за парламентской процедурой. Практически любая область парламентской деятельности находится под его контролем. Он вправе единолично определять повестку дня палаты, может изменить уже согласованную на процедурной комиссии очередность рассмотрения дел, обладает исключительным правом открывать пленарные заседания палаты, предварительно известив об этом депутатов в специальном бюллетене. Председатель может предупредить парламентария об ответственности в случае допущения последним бестактности, лишить его слова или передать вопрос о привлечении парламентария к ответственности на рассмотрение дисциплинарной комиссии. Если посетитель на галерее для публики мешает проведению заседания палаты, председатель может приказывать ему покинуть помещение, а в случае необходимости отдать распоряжение парламентской полиции вывести его. Председатель вправе контролировать работу всех парламентских служб, в том числе технических, посещает периодически заседания комиссий и санкционирует проведение публичных слушаний, дает свое согласие на парламентское расследование деятельности отдельных парламентариев. Кроме того, он выполняет исключительно значимые представительские функции, в частности ведет от имени палаты переговоры с представителями другой палаты или Кабинета министров. Через него парламентарии могут потребовать от Кабинета министров созвать чрезвычайную сессию Парламента или прислать своих представителей на заседание комиссии.

Однако демократические традиции, заложенные в конце 60-х — начале 70-х гг., внесли в полномочия председателя существенные коррективы. Так, при вступлении в должность он и его заместитель обязаны выйти из партии и хотя бы формально обрести статус "надпартийности". Кроме того, по старой, еще довоенной традиции председатель не участвует в голосовании своей палаты. В Палате советников он к тому же не принимает участия в выборах парламентских должностных лиц и Премьер-министра, за исключением случая, когда голоса разделились поровну. Следовательно, по неписаным законам председатель выполняет многочисленные деликатные функции по посредничеству между правящим и оппозиционным блоками в период парламентских неурядиц, а также между палатой и правительством в случае разногласий по важным вопросам.

Высоко ценится как правительством, так и оппозицией способность председателя взять на себя ответственность за какие-либо негативные последствия и спасти ситуацию. Видимо, помимо демократических традиций тут необходим определенный опыт и навык в реализации национальной черты японцев сообща решать проблемы или, точнее, в том, чтобы "служить мостом для взаимопонимания"\*.

---

\* Подробнее см.: Стрельцов Д. В. Современный японский парламент. М., 1994. С. 43—46.

Подобные качества могут лучше проявиться, если кандидат на должность председателя обладает 6—7-кратным парламентским стажем. Немаловажное значение при этом имеет и процедура избрания председателя и вице-председателя: они выбираются консенсусом.

Каждая палата формирует два вида комиссий — постоянные и специальные. Постоянных комиссий в Палате представителей в настоящее время 18. Большинство из них более или менее непосредственно связаны с работой соответствующих министерств: по вопросам внешней политики, по вопросам государственных финансов, по вопросам образования, по социальным и трудовым вопросам, по вопросам сельского, лесного и рыбного хозяйства, по вопросам юстиции, по вопросам торговли и промышленности, по вопросам строительства, по вопросам транспорта, по вопросам связи, по бюджету. Кроме того, создаются комиссии по делам Кабинета министров, по делам местной администрации, дисциплинарная, по процедуре, по исполненному бюджету, по вопросам науки и техники и по вопросам окружающей природной среды. Численность постоянных комиссий зависит от важности вопросов, лежащих в сфере их компетенции, и от численности состава палаты. В нижней палате постоянные комиссии всегда имеют больше членов по сравнению с аналогичной комиссией верхней палаты. Самая многочисленная комиссия Палаты представителей — бюджетная (50 членов). Комиссии по вопросам государственных финансов, по социальным и трудовым вопросам, по вопросам торговли и промышленности, по вопросам сельского, лесного и рыбного хозяйства насчитывают по 40 членов.

В Палате советников 16 постоянных комиссий. Они имеют такое же наименование, что и комиссии, создаваемые в Палате представителей (отсутствуют только комиссии по вопросам науки и техники и по вопросам окружающей природной среды).

Комиссии в обеих палатах формируются пропорционально представительству политических партий. При этом каждый парламентарий должен быть членом не менее одной-двух комиссий.

*Специальные комиссии* не имеют партнеров в лице соответствующих ведомств и действуют в течение одной парламентской сессии. Они имеют право вносить собственные законопроекты по вопросам своей компетенции.

Закон о Парламенте разрешает председателю и вице-председателю палаты, Премьер-министру и другим министрам Кабинета, заместителю генерального секретаря Кабинета министров, заместителю генерального директора канцелярии Премьер-министра и парламентским заместителям министров выйти из состава той комиссии, в которую они входили до избрания или назначения на соответствующую должность.

*Председатели комиссий* палат избираются их членами из парламентариев от партии, имеющей наибольшее представительство. Они руководят заседаниями комиссий, следят за соблюдением регламента, а также контролируют деятельность вспомогательного аппарата, включающего, как правило, профессионального консультанта и исследователей.

**Статус парламентариев.** Основы его определены в ст. 48—51 Конституции. Согласно им никто не может быть одновременно членом обеих палат Парламента. Ежегодно парламентарии получают вознаграждение из государственной казны, размер которого определяется законом и зависит от целого ряда факторов, таких, например, как занимаемая должность в Парламенте или правительстве. В среднем японский парламентарий в 1996 г. заработал (с их слов) 28,6 млн. иен (чуть больше 250 тыс. долл.). Представители оппозиции не намного отстали. Средний доход депутата-социалиста составил 24,7 млн. иен, у коммунистов — 21,7 млн. иен, что в несколько раз превышает среднюю заработную плату. Помимо ежемесячного жалования парламентарии получают единовременное премиальное вознаграждение за полугодие, специальное пособие на почтовые, телеграфные и телефонные расходы и пособие "на изучение законопроектов". На них распространяются определенные виды социального страхования. Из средств государственного бюджета оплачивается часть организационных и представительских расходов парламентариев.

Следует отметить, что народные избранники в Японии, как и в других странах, не ограничиваются только одним жалованием. Наиболее популярными "подработками" здесь считаются места советников при какой-нибудь фирме. Среди японских парламентариев немало "многостаночников", но абсолютным чемпионом среди них стал Коитиро Аино, член Палаты представителей прошлого созыва от существовавшей тогда Партии новых рубежей, который одно время состоял советником в штате 19 различных организаций (правда, данные должны представляться по состоянию на 1 апреля!)\*.

---

\* Подробнее см.: Япония — сегодня. 1997. Окт. С. 9.

Кроме предусмотренных законом случаев, члены обеих палат не могут быть арестованы во время сессии Парламента. Если же кто-то из них был арестован до открытия сессии, то по требованию палаты он подлежит освобождению на период сессии. Вне пределов Парламента парламентарии не отвечают за свои речи, высказывания и голосование в палате.

Палата согласно части второй ст. 58 Конституции может наказывать своих членов за нарушения дисциплины и даже исключать их из своего состава, для чего требуется решение не менее  $\frac{2}{3}$  присутствующих членов палаты.

Каждый член Парламента имеет право нанимать двух помощников, ему предоставляется специально оборудованный рабочий кабинет. Депутатские группы имеют возможность пользоваться услугами исследовательских и справочных служб.

Парламентарии объединяются в партийные фракции.

Общая процедура Парламента в основе своей определяется положениями ст. 52—57 Конституции. Очередные сессии его созываются один раз в год. Кабинет министров может созвать чрезвычайную сессию по своей инициативе и обязан сделать это по требованию членов одной из палат.

Закон о Парламенте устанавливает, что очередная сессия длится в течение 150 дней. Чрезвычайная или специальная сессии созываются на срок, определяемый соглашением палат в их соответствующих резолюциях. Если же палаты не придут к единому мнению о сроке созыва чрезвычайной или специальной сессии или если Палата советников не примет указанную резолюцию, действует решение Палаты представителей.

В случае досрочного роспуска Палаты представителей Парламент подлежит созыву в течение 30 дней после выборов. Роспуск Палаты представителей влечет прекращение заседаний и Палаты советников, однако при крайней необходимости в интересах страны Кабинет министров может созвать в период отсутствия Палаты представителей чрезвычайную сессию Палаты советников. На этой сессии может быть постановлено о временных мерах, которые утратят силу, если не будут одобрены Палатой представителей в течение 10 дней после открытия следующей сессии Парламента.

Кворум для *заседаний* палаты составляет  $\frac{1}{3}$  общего числа ее членов. Кроме оговоренных в Конституции случаев, решения палаты принимаются большинством присутствующих ее членов, а при равенстве голосов решает голос председательствующего. По требованию не менее  $\frac{1}{5}$  присутствующих членов палаты проводится поименное голосование с указанием в протоколе заседания, как проголосовал каждый из парламентариев. Вообще-то используются три формы голосования:

— голосование вставанием;

— голосование бюллетенями — тайное, когда голосующие опускают в урну бюллетени белого цвета, голоса "за", или голубого — "против", или поименное, когда голосующие прикрепляют к бюллетеню табличку со своей фамилией;

— голосование "невозражением", когда председатель спрашивает парламентариев, кто из них возражает против предлагаемого решения. Если таковых нет, решение принимается, если есть — прибегают к другой форме голосования. По сути это — принятие решения консенсусом.

Заседания — открытые, но по решению не менее  $\frac{2}{3}$  присутствующих членов палаты она может провести закрытое заседание. Протоколы открытых заседаний публикуются в специальном правительственном вестнике, который поступает в открытую продажу. Протоколы закрытых заседаний считаются секретными.

Предварительное рассмотрение вопросов ведется обычно в комиссиях. По завершении рассмотрения законопроекта или иного вопроса комиссия обязана представить через своего председателя доклад председателю палаты о результатах работы комиссии и протокол заседания. При этом мнение партийного меньшинства комиссии, поддержанное не менее чем  $\frac{1}{10}$  присутствующих членов, может быть доложено палате одним из представителей меньшинства вслед за докладом председателя. В этом случае председателю палаты представляется краткий письменный доклад, отражающий позицию меньшинства, со списком сторонников. Председатель палаты может установить время для доклада мнения меньшинства. Письменный доклад помещается также в стенограмме заседаний палаты вместе с докладом комиссии.

Как правило, заседания комиссии делятся на два типа: рабочие заседания и общие заседания. На заседаниях первого типа, на которых обсуждаются наиболее важные вопросы, обычно присутствуют министры Кабинета (иногда сам Премьер-министр), высокопоставленные правительственные чиновники. На общих заседаниях, рассматривающих более мелкие вопросы или "шлифующих" уже

принятые важные решения, участвуют министры, их парламентские заместители, чиновники более низкого ранга.

Комиссии также проводят открытые заседания с допуском представителей средств массовой информации. Публичные заседания обязательны при обсуждении бюджета и законопроектов, касающихся налогов. Стенограммы заседаний комиссий распространяются лишь среди парламентариев, хотя чисто формально они не относятся к разряду закрытых документов.

**Законодательный процесс.** Основы его весьма неполно изложены в ст. 59—61 Конституции, но подробно он урегулирован регламентами палат Парламента.

Правом *законодательной инициативы* обладают парламентарии и Кабинет министров. Законопроекты, как правило, могут быть внесены в любую палату. Разумеется, парламентарии вносят их в ту палату, членами которой состоят. Законодательная инициатива парламентариев характеризуется некоторыми требованиями. Парламентарий, желая внести законопроект, должен заручиться письменной поддержкой соответственно 10 советников или 20 представителей, сопроводить предлагаемый документ письменным обоснованием, соблюсти установленные сроки подачи и т. д. Для законопроектов, связанных с бюджетом, требуется минимальная поддержка соответственно 20 советников или 50 представителей. Как указывают многие исследователи, требование групповой инициативы парламентариев вызвано главным образом фракционной раздробленностью палат японского Парламента. Следует отметить, что помимо некоторого неудобства, связанного со сбором подписей в поддержку вносимого в палату законопроекта, подобный порядок осуществления законодательной инициативы имеет ряд преимуществ. Прежде всего он способствует сокращению числа так называемых "любительских" законопроектов, которые зачастую, кроме стремления их автора привлечь к себе внимание, ничего не содержат. Кроме того, коллективная поддержка усиливает чувство ответственности законодателей.

Законом о Парламенте установлен ряд мер, направленных на рационализацию законодательной инициативы и повышение взаимной ответственности участников законодательного процесса: если Кабинет министров представит в любую из палат Парламента законопроект или другой документ, то она в течение пяти дней обязана направить его другой палате для предварительного рассмотрения. Если палата или ее комиссия уже приступили к рассмотрению правительственного законопроекта, то Кабинет может отозвать или дополнить такой документ только с согласия палаты. Если любая из палат уже приняла решение по представленному исполнительной властью документу, то Кабинет не имеет права ни отозвать его, ни внести в него поправку.

*Обсуждение законопроекта в палате.* После внесения законопроекта в любую из палат председатель палаты, в которую он представлен, передает документ на рассмотрение соответствующей комиссии. Дальнейшее прохождение проекта закона через палату возможно тремя путями:

1. Законопроект до вынесения на пленарное заседание палаты сразу поступает в постоянные или специальные комиссии. Это классический путь, характерный для подавляющего большинства законопроектов. Здесь сначала заслушивают авторов проекта, затем выступают с вопросами парламентарии от различных политических партий. В случае необходимости на заседание комиссии приглашаются эксперты по данной проблеме.

Для изучения отдельных вопросов, связанных с законопроектом, комиссии могут создавать подкомиссии. Затем происходит обсуждение документа членами данной комиссии. В случае принятия последней положительного решения законопроект выносится на пленарное обсуждение в палату.

Комиссии подготавливают подавляющее большинство законопроектов. Это вызвано прежде всего необходимостью всесторонне и детально обсудить все их положения. Силами одних (парламентариев это сделать подчас весьма затруднительно, а представителям предпринимателей, профсоюзов, академических кругов, других заинтересованных сторон регламенты палат запрещают находиться в зале, где проходит пленарное заседание палаты. Кроме того, детальное обсуждение документов требует значительной траты времени, а официальные заседания палат связаны жесткими рамками повестки дня и соблюдением предписанной процедуры. Для работы комиссий ничего подобного не требуется. Наоборот, особенность их деятельности — это теснейшая связь с соответствующими органами исполнительной власти. Очень часто состав постоянных комиссий комплектуется из парламентариев, имеющих в прошлом опыт работы в министерствах и ведомствах, профиль которых соответствует профилю данной комиссии. Представители центральной администрации наряду со специалистами и представителями общественности приглашаются на заседания соответствующих комиссий для участия в рассмотрении законопроектов\*.

Регламенты палат предусматривают особенности участия председателей комиссий в обсуждении. В этом случае председатель обязан занять кресло рядового члена комиссии и не имеет права вернуться на председательское кресло до тех пор, пока не закончится обсуждение и не будет принято решение по обсуждаемому вопросу.

2. В соответствии с требованиями регламента законопроект направляется непосредственно на пленарное заседание палаты, без обсуждения в комиссиях. Речь в данном случае чаще всего идет о законопроектах, выдвигаемых самими комиссиями и не требующих их дополнительного согласования. Однако иногда по этому пути идут и при проведении через палату иных, требующих безотлагательного принятия законопроектов. Инициатор может указать в обосновании, что законопроект не нуждается в экспертизе комиссии, но окончательное решение на этот счет принимает палата.

3. Законопроект сперва представляется на пленарном заседании, где инициатор разъясняет его цель и содержание. От имени правительства пояснения к законопроекту дает либо сам Премьер-министр, либо один из членов Кабинета министров. Законопроекты парламентариев соответственно представляются их авторами, законопроекты комиссий — председателями комиссий. Последний вариант рассмотрения более характерен для принципиальных и чреватых конфронтационностью законопроектов.

Премьер-министр и другие государственные министры, независимо от того, являются они членами одной из палат Парламента или нет, могут в любое время присутствовать на заседаниях любой из них для выступлений по законопроектам.

*Принятие закона.* Законы в принципе принимаются решением обеих палат Парламента. Однако в Японии, как и в ряде других стран, в законодательном процессе нижняя палата имеет больший вес. Это подтверждается положениями Конституции и Закона о Парламенте. Если Палата советников отклоняет законопроект, принятый нижней палатой, то он становится законом после его вторичного принятия большинством не менее  $\frac{2}{3}$  голосов присутствующих членов Палаты представителей. В такой ситуации Палата представителей может также потребовать созыва совместного заседания палат, на котором нижняя палата вследствие своей большей численности может получить преимущество. Она может предложить и создание согласительной комиссии, в которую избираются по 10 парламентариев от каждой палаты. Кворум для принятия решений в этой комиссии составляет не менее  $\frac{2}{3}$  ее состава. Разработанный комитетом компромиссный текст законопроекта передается на рассмотрение палат. Если комитет не в состоянии выработать компромиссный вариант или если этот вариант не утверждается обеими палатами, действует решение, принятое Палатой представителей.

Если Палата советников не проголосовала по законопроекту в течение 60 дней после получения его от Палаты представителей (исключая время перерыва в работе Парламента), законопроект считается отвергнутым палатой. В этом случае решение может быть принято одной лишь Палатой представителей в соответствии с изложенным выше.

Принятый закон *подписывается* компетентным государственным министром и *контрасигнуется* Премьер-министром, после чего *промульгируется* Императором от имени народа и *опубликовывается*. Закон должен быть опубликован в течение 30 дней и через 20 дней после опубликования вступает в силу.

Согласно ст. 60 Конституции *бюджет* вносится только в Палату представителей. Правом составления проекта закона о бюджете обладает только Кабинет министров. Ему же принадлежит право законодательной инициативы по этому вопросу. Если в ходе рассмотрения проекта закона, касающегося бюджета или вообще финансов, комиссия палаты пожелает предложить альтернативный проект или поправки к правительственному документу, то Кабинету обязательно должна быть предоставлена возможность высказать свое мнение по этому вопросу. Обсуждение проекта бюджета проходит при участии Премьер-министра и прочих членов Кабинета, которые тут же дают необходимые разъяснения и отвечают на вопросы парламентариев. Если в комиссии рассматривается финансовый законопроект, внесенный парламентарием, председатель должен, перед тем как вынести его на голосование, предоставить возможность Кабинету высказать свое мнение по нему. Такое же правило должно действовать и в случае поступления предложений отдельных членов комиссии, направленных на увеличение общей суммы бюджета, а также поправок к проекту, ведущих к увеличению расходов в бюджете или другим способом нарушающих бюджет. В дискуссии принимают участие представители общественности. Любой гражданин может подать заявку на участие в обсуждении, а председатель бюджетной комиссии

отбирает из подавших заявки несколько человек, которые и участвуют в открытом обсуждении законопроекта о бюджете\*.

\* См.: Кузнецов О. А. Государственно-правовой механизм внешнеэкономических связей Японии. Канд. дисс. М., 1990: С. 73.

В отношении бюджета установлены более жесткие сроки прохождения в палатах Парламента и больший вес нижней палаты в случае несогласия верхней палаты. Если Палата советников примет по бюджету решение, отличное от решения Палаты представителей, и если соглашение не будет достигнуто с помощью предусмотренного законом совместного заседания обеих палат, или если Палата советников не примет окончательного решения в течение 30 дней, за исключением времени перерыва в работе Парламента, после получения бюджета, принятого Палатой представителей, решение Палаты представителей станет решением Парламента.

Та же процедура применяется согласно ст. 61 Конституции к *одобрению Парламентом международных договоров*.

*Контрольные процедуры.* Обычная форма парламентского контроля в Японии — это *общая дискуссия* по политике правительства, проводимая в начале каждой сессии по докладу Премьер-министра об общей политике правительства. Обсуждаются также сопровождающие этот доклад выступления министра иностранных дел и министра финансов.

Важную форму парламентского контроля представляет собой *интерпелляция*. Право ее внесения принадлежит отдельным членам Палаты представителей. Содержание интерпелляции излагается в письменной форме и представляется председателю палаты. Если последний отказывается принять интерпелляцию, то парламентарий может апеллировать к пленуму палаты. Кабинет министров обязан в течение семи дней ответить письменно или устно на интерпелляцию.

Кроме того, обе палаты согласно ст. 62 Конституции вправе производить *парламентские расследования* по вопросам государственного управления и могут при этом требовать явки и показаний свидетелей, а также представления протоколов, позволяющих проконтролировать законность и последовательность тех или иных процедур, разработки документов или принятия решений.

Чтобы расследовательская деятельность не сводилась к второстепенным вопросам и заслушиванию рядовых государственных чиновников, Конституция установила жесткие требования по вопросам взаимоотношений с Кабинетом министров. Члены правительства обязаны присутствовать на заседаниях, если их присутствие необходимо для дачи ответов и разъяснений. Кроме того, специальные комиссии палат имеют право заслушивать на своих заседаниях соответствующих министров. В ряде случаев расследовательская деятельность комиссий приводила к отставке высших должностных лиц государства и даже премьер-министров, уличенных в финансовых злоупотреблениях и взяточничестве. Впоследствии многие из них были осуждены.

Результатом парламентского контроля может стать *резолуция недоверия* Кабинету министров, выдвигаемая по инициативе парламентариев, а также отклонение вносимой Премьер-министром резолюции о доверии правительству. В случае принятия Палатой представителей резолюции недоверия или отклонения правительственного проекта резолюции доверия. Кабинет министров должен выйти в отставку в полном составе, если в течение 10 дней Палата представителей не будет распущена (ст. 69 Конституции). При этом Конституция не устанавливает конкретных условий и процедуры роспуска нижней палаты Парламента и порядка проведения голосования о доверии Кабинету министров. Естественно, что подобная неопределенность позволяет Кабинету министров распустить нижнюю палату в любое удобное для себя время и тем самым иметь против Парламента, именуемого Конституцией "высшим органом государственной власти", весомое оружие постоянной угрозы.

В 1952 г. Кабинет министров, во главе которого находился Премьер-министр Иосида, распустил нижнюю палату без какого бы то ни было предварительного голосования о доверии правительству. Члены Палаты представителей, срок полномочий которых был таким образом сокращен, обратились в Верховный суд, который констатировал правовую неурегулированность данной проблемы и в силу этого признал ее не подпадающей под юрисдикцию судебной власти.

В отличие от парламентов в других государствах японский Парламент практически не участвует в *формировании других государственных органов* и наделении полномочиями высших должностных лиц. Единственное исключение — назначение Премьер-министра, о чем будет сказано ниже в следующем пункте настоящего параграфа. Кроме того, Парламент вправе осуществлять процедуру импичмента в отношении судей, о чем пойдет речь ниже — см. п. 6.

Вспомогательные парламентские органы. Как и в других государствах, в Японии такие органы создаются как при Парламенте (например, исследовательская и справочная службы парламентской библиотеки), так и внутри самого Парламента и его структурных подразделений (секретариаты палат, комиссий, законодательные бюро). Некоторые вспомогательные функции выполняют упоминаемые выше помощники парламентариев.

*Парламентская библиотека* была создана на основании Закона о национальной парламентской библиотеке 1948 г., впоследствии новеллизированного. В соответствии с его положениями главный библиотекарь создает в библиотеке департамент исследований и законодательных предположений, на который возлагаются следующие функции:

1) по запросу любой комиссии Парламента оказывать ей помощь и давать рекомендации при анализе, оценке или определении представленного на ее рассмотрение законопроекта или предложения, представленного в Парламент Кабинетом, и другую помощь для дальнейшей работы комиссии;

2) по запросу или по собственной инициативе обобщать, классифицировать, анализировать, переводить иностранное законодательство и выпускать указатели, справочники, обзоры, бюллетени и другие издания по текущему законодательству и представлять их в палаты Парламента, комиссии и отдельным парламентариям независимо от их партийной принадлежности, связей с государственным аппаратом или приязни;

3) оказание помощи Парламенту, его комиссиям и членам в подготовке законопроектов по предварительному запросу с тем, что персонал департамента не должен ни в коем случае инициировать законопроект или настаивать на нем;

4) составлять информационные обзоры, которые могут быть полезными для других ветвей государственной власти или публики, для последующего их распространения нуждающимися в этом палатами Парламента, их комиссиями или членами.

Возглавляется департамент директором, которого назначает главный библиотекарь. Его помощник и другие сотрудники департамента также назначаются главным библиотекарем безотносительно к их партийной принадлежности. Они должны быть максимально объективными в своей работе и избегать каких-либо политических пристрастий или антипатий. Кроме того, главный библиотекарь назначает старших должностных лиц департамента, ведающих вопросами, которые совпадают со сферами интересов различных постоянных комиссий палат Парламента. Как видно из перечня функций, выполняемых департаментом, он призван выполнять достаточно весомую работу в обеспечении качества законодательной деятельности японского Парламента.

Наподобие вспомогательных государственных органов аналогичного уровня и профиля в других государствах он имеет высокий статус и в связи с этим не всегда может откликаться на запросы отдельных парламентариев. Основные его клиенты — палаты Парламента и парламентские комиссии, отдельные ведомства исполнительной власти, реже — объединения парламентариев.

Из внутрипарламентских законодательных органов наибольшего внимания заслуживают генеральные секретариаты и законодательные бюро палат парламента. Закон о Парламенте предписывает каждой палате иметь свой *генеральный секретариат*, избираемый членами каждой палаты из числа не являющихся парламентариями специалистов различных областей знаний. Генеральный секретариат насчитывает десятки технических служб и более тысячи сотрудников, в том числе специальных парламентских полицейских. Он призван обеспечить соблюдение парламентских процедур, бесперебойное движение и правильное оформление официальных документов, их регистрацию, своевременную экспертизу, отправку и т. д. Руководит работой генерального секретариата его начальник, избираемый на пленарном заседании палаты из числа наиболее опытных парламентских служащих. О важности этого Поста свидетельствует и то, что его носитель по статусу приравнивается к члену Кабинета министров. Как руководитель и управляющий делами аппарата он несет ответственность за всестороннее обеспечение работы палаты, а также скрепляет своей подписью многие официальные документы, выполняет функции главного консультанта и референта председателя палаты.

Следует иметь в виду, что в соответствии с требованиями регламента, до тех пор пока председатель палаты не избран, его функции выполняет начальник секретариата. Его влияние не сильно падает и после избрания председателя, так как срок полномочий начальника секретариата неопределенный. По этой причине начальник секретариата зачастую значительно превосходит председателя палаты по политическому опыту. Он становится практически незаменимым в сложных ситуациях, когда требуется нестандартное профессиональное решение.



Роль начальника секретариата особенно возрастает в период парламентского кризиса. В это время именно в его окружении и под его личным контролем разрабатывается сценарий поиска компромисса между противоборствующими сторонами или другие пути выхода из создавшегося затруднительного положения. Общеизвестно, что председатель палаты и его заместитель в силу своей прошлой принадлежности к определенной партии не могут восприниматься в качестве беспристрастных арбитров. Только начальник секретариата в состоянии обеспечить объективный подход к урегулированию кризисной ситуации.

Для оказания помощи парламентариям при подготовке законопроектов, а также для работы над правительственными законопроектами при каждой палате создано законодательное бюро. Оно возглавляется генеральным директором и состоит из секретарей и другого необходимого персонала. Генеральный директор законодательного бюро назначается и освобождается от должности председателем палаты с ее одобрения. Когда Парламент не на сессии, председатель палаты может самостоятельно принять отставку генерального директора.

Генеральный директор руководит работой законодательного бюро под контролем председателя палаты. Секретари и другой персонал бюро назначаются и освобождаются от должности генеральным директором с согласия председателя палаты и с одобрения ее комиссии по процедуре. Секретари законодательного бюро работают под руководством генерального директора.

Основная проработка идей правительственных законопроектов осуществляется, как правило, на уровне департаментов соответствующих министерств. Разработанные ими документы направляются через руководство министерства в канцелярию Премьер-министра для общей оценки и внесения необходимых изменений. И только после этого они попадают в Парламент, где с ними работают в законодательном бюро и соответствующих комиссиях, как отмечалось выше. Например, разработкой внешнеполитических правительственных законопроектов занимается в основном министерство иностранных дел с обязательным участием министерства финансов и министерства внешней торговли и промышленности. В законодательном бюро каждой из палат проработкой вопросов по этой тематике занимаются три отдела.

#### 4. Кабинет министров

Так в Японии называется правительство, на которое возложена исполнительная власть (ст. 65 Конституции).

**Компетенция.** Кабинет министров фактически обладает гораздо большей функциональной автономией, чем это вытекает из" положений Конституции. Формально в ней компетенции исполнительной власти посвящена всего одна статья. В соответствии со ст. 73 Кабинет министров выполняет наряду с другими общими функциями управления следующие обязанности:

- добросовестное проведение в жизнь законов, ведение государственных дел;
- руководство внешней политикой;
- заключение договоров, для чего требуется предварительное или, в зависимости от обстоятельств, последующее одобрение Парламента;
- организация гражданской службы и руководство ею в соответствии с нормами, установленными законом;
- составление бюджета и внесение его на рассмотрение Парламента;
- издание правительственных указов в целях проведения в жизнь положений Конституции и законов, причем уголовные наказания могут предусматриваться правительственными указами только с разрешения соответствующего закона;
- принятие решений об общих и частных амнистиях, смягчении и отсрочке наказаний и восстановлении в правах (ст. 73).

В отличие от других государств значительными полномочиями в нормотворческой деятельности обладают отдельные министры. Так, согласно ст. 74 Конституции правительственные указы, как и законы, подписываются компетентными государственными министрами и контрасигнуются Премьер-министром.

Кроме того, Кабинет министров в лице Премьер-министра обладает правом законодательной инициативы. Нередко законодательная инициатива правительства из-за фракционной структуры ведущих политических партий, особенностей законодательного процесса и др. наталкивается в стенах законодательного органа на серьезные возражения и активные попытки изменения содержания проектов законов. Как свидетельствует статистика, лишь 83,6% внесенных японским правительством

законопроектов принимается безоговорочно, в то время как в большинстве западных стран этот показатель гораздо выше.

**Формирование и состав.** Кабинет министров состоит из *Премьер-министра* и *государственных министров* (часть первая ст. 66). В нынешнем составе Кабинета 12 государственных министров, возглавляющих соответствующие министерства, и 8 государственных министров без портфеля, являющихся главным образом советниками Премьер-министра, которым могут поручаться и другие функции. По Конституции все члены Кабинета должны быть гражданскими лицами (часть вторая ст. 66) и большинство министров должны быть членами Парламента (часть первая ст. 68). Фактически в состав Кабинета очень редко включаются лица, не являющиеся депутатами.

Согласно ст. 67 Конституции кандидатуру Премьер-министра выдвигает Парламент из своего состава, и решение этого вопроса предшествует всем остальным его делам. В случае расхождения между палатами по этому вопросу и недостижения соглашения на объединенном их заседании или в случае непринятия Палатой советников решения в течение 10 дней после решения Палаты представителей (не считая времени перерыва в работе Парламента) решение Палаты представителей становится решением Парламента. Избранный кандидат назначается Императором на должность Премьер-министра, и по его указанию Император назначает других министров (каждая внутрипартийная группировка представляет главе Кабинета список кандидатур). Число и отраслевая специализация будущих министров в списке кандидатов на должность строго соответствуют положению и влиянию партийных группировок. Премьер-министр по своему усмотрению может освобождать государственных министров от должности.

Кабинет при осуществлении исполнительной власти несет коллективную ответственность перед Парламентом (часть третья ст. 66 Конституции). Поэтому в случае отставки Премьер-министра или вакансии его должности, а также после всеобщих выборов Палаты представителей они должны уйти в отставку. Правда, ушедший в отставку Кабинет продолжает действовать до назначения нового Премьер-министра.

В случае выражения Палатой представителей вотума недоверия или отказа в доверии правительству Премьер-министр принимает решение об отставке правительства, если в течение 10 дней Палата представителей не будет распущена указом Императора (в подавляющем большинстве случаев делалось второе).

Помимо политической ответственности правительства речь можно вести и об *уголовной ответственности* отдельных его членов. В частности, Конституция предусматривает такую возможность в отдельных случаях. Государственные министры в период занятия ими своих должностей, указано в ст. 75, не могут привлекаться к судебной ответственности без согласия на то Премьер-министра. Однако этим не затрагивается право привлечения к судебной ответственности. Столь гибкая норма Конституции в отношении уголовной ответственности членов правительства позволяет последним чувствовать себя уверенно в плане выполнения профессиональных обязанностей. Но не настолько, чтобы появились самоуверенность и чувство полной безответственности и безнаказанности. Указанная норма не мешает правоохранительным органам проводить расследование правонарушений, совершенных высокопоставленными государственными чиновниками.

В последнее время, когда эра безраздельного господства одной партии подошла к концу и труднее стало скрывать некоторые темные стороны финансирования избирательных кампаний, размещения выгодных правительственных заказов и т. п., участились скандальные уголовные процессы с некоторыми высокопоставленными лицами в японском правительстве.

**Премьер-министр** руководит работой Кабинета министров, координирует функции остальных членов правительства и направляет их деятельность. Конституция предоставляет ему особые полномочия и отводит более половины содержания главы о правительстве.

Премьер-министр как глава Кабинета и в силу права назначать и смещать министров имеет возможность поддерживать единство в Кабинете, направлять и контролировать его деятельность. Все законопроекты, бюджет и другие вопросы представляются через него от имени Кабинета в Парламент. Он также регулирует разногласия между членами Кабинета.

Кабинет осуществляет свои функции на основе *обычая*: процедура заседаний и принятие решений не регулируются писаными нормами права. Обсуждение вопросов и подготовка решений происходят в условиях секретности, решения принимаются консенсусом, а не голосованием.

В сфере управления государственным аппаратом, а также исполнения положений Конституции, законодательных актов и собственных решений у японского правительства имеется достаточно много

нерешенных проблем. Прежде всего это проблемы исполнительской дисциплины и эффективности управления. Не случайно поэтому последние избирательные кампании проходили под лозунгом административной реформы и сокращения административных структур. Готовится пересмотр Закона о Кабинете министров с целью расширения полномочий Премьер-министра, в том числе установления права Премьер-министра на личную инициативу в определении принципиального политического курса и внедрения принципа принятия решений Кабинета министров большинством голосов его членов, а не консенсусом. Предлагается расширить и укрепить аппарат помощников Премьер-министра, чтобы фактически образовать его собственный "мозговой центр", а также преобразовать канцелярию Премьер-министра в канцелярию Кабинета министров, оставив ее в подчинении Премьер-министра. В канцелярию Кабинета министров предлагается включить государственный комитет общественной безопасности (общее руководство полицией, морской охраной, наркологическим надзором), управление финансового надзора, управление императорского двора, а также управление обороны. Для обеспечения успешной работы Кабинета министров в целом, возможно сохранение в составе Канцелярии кабинета министров секретариата.

Во главе каждого м и н и с т е р с т в а находятся *министр* и два его заместителя — парламентский (член Парламента, который уходит в отставку вместе с министром)\* и административный. Последний является представителем высшего чиновничества и сохраняет свой пост, невзирая на частые смены министров (именно эти заместители министров сохраняют преемственность политики и руководства).

---

\* Министры финансов, сельского и лесного хозяйства, внешней торговли и промышленности имеют по два парламентских заместителя.

Внутренняя организация министерств включает бюро (директораты), подразделяемые на секции. При наиболее важных министерствах создаются административные комиссии (по типу американских административных комиссий и управлений), а также консультативные комиссии для изучения, разработки назревающих проблем и информирования правительства. Они играют важную роль в ограничении всевластия чиновничьего аппарата.

Японские министры, как правило, не являются специалистами и потому целиком зависят от компетентности своих подчиненных. В соответствии с поправкой, принятой в 1974 г. к Закону о Кабинете министров, министр может возглавлять более одного министерства или иного ведомства, что делает ротацию министров более естественной. Реально аппаратом министерства руководит административный заместитель министра — профессиональный чиновник со специальным образованием.

Министр — прежде всего представитель правящей партии, который в своей деятельности руководствуется чаще всего партийными интересами, тесно связан с одной из парламентских фракций и вынужден большую часть времени уделять не делам министерства, а решению партийных вопросов. Средний срок пребывания на посту — около года. Это, впрочем, не означает, что освобожденный от должности министр не возглавит вскоре другое министерство, а возможно, и это же. Частая сменяемость не позволяет министрам вникнуть в дела министерства, а высшие чиновники по этой причине не спешат вводить их в курс дела. Деятельность министра может быть подвергнута проверке только со стороны Премьер-министра, но такое вмешательство — отступление от общепринятых норм.

Будучи членом Парламента, министр не должен забывать своих избирателей. Насколько тесными бывают порой такие связи, может освидетельствовать пример бывшего премьер-министра К. Танаки, который, находясь под стражей по делу "Локхид", был переизбран в Парламент.

**П у б л и ч н а я а д м и н и с т р а ц и я .** В Японии структура правительственного аппарата состоит из трех взаимосвязанных звеньев: карьерного чиновничества; полуправительственных корпораций, выполняющих некоторые функции государственного управления и координации деятельности различных звеньев исполнительной власти, и персонала вспомогательных государственных органов.

Отличительные особенности японской публичной службы состоят в том, что:

1) в категорию государственных служащих здесь принято включать не только работников государственного аппарата, но также и лиц, работающих на предприятиях, принадлежащих государству (служащих государственных железных дорог, работников телевидения, муниципальных школ);

2) по численности государственных служащих Япония уступает странам Западной Европы или США. Эта численность составляет лишь 40% от численности государственных служащих Великобритании и 50% — в ФРГ;

3) система пожизненного найма государственных служащих практически исключает межведомственную мобильность и ротацию кадров и позволяет иметь незначительный по численности персонал государственных служащих всех трех категорий.

Несмотря на то, что по сравнению с другими государствами в Японии имеется относительно компактный государственный аппарат, правительственная реформа затронула и его. Реорганизация последнего предусматривает два направления. Одним из них намечено к концу 2002 г. уменьшить штаты государственных служащих на 35,2 тыс. человек (на 4,1%). По второму направлению предусматривается пересмотр системы оплаты труда государственных служащих. Ежегодный доход типичного государственного служащего (6319 тыс. иен при возрасте 40,5 года) предполагается в течение двух лет уменьшить на 69 тыс. иен (на 1,1%). Еще раньше управление по кадровой политике правительства рекомендовало заморозить премию, выплачиваемую чиновникам по итогам года. Правда, указанные изменения коснутся не всех государственных служащих. Правительство рекомендовало поднять на 434 иены ежемесячное содержание тем государственным служащим, которые имеют детей и других иждивенцев. Право на такое повышение имеют около 40% государственных служащих\*.

\* См.: The Japan Times. 2000. Sept. 20.

**Вспомогательные органы.** В послевоенный период в Японии начала создаваться широкая сеть консультативных органов, которые в своей работе опираются на помощь предпринимательских, академических, профсоюзных кругов; консультируются с представителями Парламента и служащими государственного аппарата. При помощи этих органов правительство имеет возможность получать дополнительную информацию помимо официальных каналов, проверять объективность информации, поступающей по официальным каналам, проводить независимые экспертизы, исследования и в конечном итоге получать лучшую возможность контроля бюрократического аппарата.

Вспомогательные органы при правительстве Японии развиваются быстрыми темпами. Например, секретариат Премьер-министра увеличился с 1979 по 1987 г. более чем в два раза — со 158 до 322 человек. Тем не менее значение неправительственных консультативных органов в процессе формирования государственной политики Японии не идет ни в какое сравнение с той ролью, которую подобные органы играют, например в США.

В целом же система вспомогательных органов имеет достаточно отлаженную структуру. Органы, создаваемые при министерствах и ведомствах, позволяют координировать и контролировать работу различных департаментов и отделов внутри ведомства, готовить согласованные и сбалансированные проекты документов, поддерживать тесные контакты с другими заинтересованными ведомствами и соответствующими комиссиями парламента. Сведения об их количестве в различных источниках достаточно противоречивые. Так, по данным журнала "Сэкай", в 1985 г. их насчитывалось 214 (при одном из влиятельнейших — министерстве внешней торговли и промышленности их имелось 33).

Во многом сходные задачи, только на более высоком уровне, приходится решать органам, создаваемым при правительстве. Например, координировать работу министерств и ведомств, а не департаментов и отделов министерства. При Кабинете министров действуют секретариат, законодательное бюро, совет по делам персонала, совет национальной обороны, а также канцелярия Премьер-министра, по правам приравненная к министерству. Они занимаются подготовкой важнейших вопросов государственной деятельности.

Среди органов, подчиненных Кабинету, важнейшие — *административные советы* (всего 9) и *специализированные комитеты* (всего 23). Административные советы действуют главным образом в таких сферах управления, где требуется высокая степень подготовки или где необходимо согласовывать противоречивые интересы (например, совет по соблюдению правил деловой жизни, совет по урегулированию вопросов землепользования). Специализированные комитеты занимаются вопросами, разрешение которых имеет более широкий характер и выходит за пределы компетенции какого-то одного министерства. Все вышеуказанные органы подчиняются Премьер-министру.

Помимо вспомогательных органов, создаваемых при органах исполнительной власти, в Японии также существует разветвленная сеть так называемых "персональных консультативных органов", которые подчинены непосредственно руководителям, прежде всего министрам и Премьер-министру. Юридически эти органы отличаются тем, что учреждаются не Парламентом, а Кабинетом министров. Они ориентированы на интересы конкретного политика.

Независимые органы. Это органы, которые независимы от правительства. К их числу относятся прежде всего Ревизионный совет и Совет государственных учреждений.

*Ревизионный совет* призван контролировать государственный бюджет и государственные расходы. Согласно ст. 90 Конституции заключительный отчет о государственных доходах и расходах ежегодно проверяется Ревизионным советом, который представляет свой доклад вместе с докладом Кабинета министров в течение финансового года, следующего за отчетным.

*Совет государственных учреждений* ведает вопросами службы государственных чиновников и следит за тем, чтобы при занятии государственных должностей не получала преимущества ни одна из партий, а назначения производились исключительно на основании профессиональной квалификации и опыта претендентов.

## 5. Судебная система

Конституция Японии в части первой ст. 76 провозгласила, что вся полнота судебной власти принадлежит Верховному суду и таким судам низших инстанций, какие будут учреждены законом. Принцип *осуществления правосудия только судом* имел для послевоенной Японии особо важное значение, так как означал упразднение произвола тех административных трибуналов, которые действовали в этой стране ранее. Боязнь произвола и желание иметь нормальную судебную систему были настолько сильны, что во второй части указанной статьи Конституции было запрещено учреждать какие бы то ни было особые суды и установлено, что административные органы не могут осуществлять судебную власть с правом вынесения окончательного решения.

Все судьи независимы и связаны только Конституцией и законами; они действуют, следуя голосу своей совести (часть третья ст. 76). Данный принцип служит дополнительной гарантией объективности судей при выполнении служебных обязанностей. Равно как и принцип *несменяемости*, получивший выражение в ст. 78, согласно которой судьи не могут быть освобождены от должности без публичного разбирательства в порядке импичмента, за исключением тех случаев, когда судья в судебном порядке объявлен умственно или физически неспособным исполнять свои обязанности. Административные органы не могут применять к судьям дисциплинарные взыскания. К числу конституционных гарантий независимости относится принцип, согласно которому *размер вознаграждения судей не может быть уменьшен* в период их пребывания в должности (часть шестая ст. 79, часть вторая ст. 80).

Заседатели в японском судопроизводстве не участвуют.

Конституция также гарантирует *публичность судебных действий*: разбирательство дел в судах и объявление решений производится в открытых заседаниях. Однако если суд единогласно решает, что гласность представляет опасность для публичного порядка или морали, разбирательство может вестись при закрытых дверях. Таким образом, для проведения закрытого судебного законодательства необходимо обязательное сочетание двух обстоятельств: установление наличия опасности публичного судебного разбирательства для публичного порядка или морали и единогласного голосования по этому вопросу всех судей. При этом дела о политических преступлениях, о преступлениях, связанных с печатью, или дела, в которых затрагиваются права граждан, гарантированные главой III Конституции, ни при каких обстоятельствах не могут рассматриваться при закрытых дверях.

В конце 1990 г. был отмечен 100-летний юбилей рождения современной юстиции в Японии. Как уже упоминалось, возглавляет судебную систему Японии *Верховный суд*, который состоит из главного судьи и 14 судей, назначаемых Кабинетом министров. Это суд высшей инстанции, который полномочен решать вопрос о конституционности любого закона, приказа, предписания или другого официального акта. Главный судья Верховного суда назначается Императором по представлению Кабинета. Выше мы уже обращали внимание на такую особенность статуса членов Верховного суда Японии, как пересмотр назначения их народом при проведении первых после данного назначения всеобщих выборов в Палату представителей и повторный пересмотр — при проведении первых выборов в Палату представителей по прошествии 10 лет; эта процедура повторяется в дальнейшем в таком же порядке. Если большинство избирателей выскажется за смещение какого-либо судьи, то он смещается немедленно (ст. 79, 81 Конституции).

Народному пересмотру в ходе всеобщих парламентских выборов обычно подлежат кандидатуры более 6 судей. Например, в ходе парламентских выборов 20 октября 1996 г. процедуру пересмотра проходили 9 судей, которые были назначены за должность после всеобщих парламентских выборов 1993 г. после первого общенационального пересмотра назначения членов Верховного суда в 1949 г. через этот своеобразный тест прошло 115 верховных судей. Однако ни один из них не был уволен от

должности в результате волеизъявления избирателей. Видимо, сам факт возможности публичного голосования "против" в ходе парламентских выборов для очень многих способен выступать сдерживающим фактором.

Наиболее распространенный способ прекращения полномочий, предусмотренный для членов Верховного суда Конституцией и Законом о Верховном суде, — уход в отставку по достижении 70-летнего возраста. Поскольку большинство членов Верховного суда на момент их назначения на должность имеют возраст более 60 лет, то продолжительность их карьеры в этом качестве редко превышает десятилетие. Изучение предшествующего опыта работы судей до момента их назначения в верховный судебный орган показало, что треть (шесть судей в данное время) были так называемыми карьерными или профессиональными судьями нижестоящих судов, треть (четверо в настоящее время) были частнопрактикующими юристами. Из остальных пяти судей двое были карьерными государственными прокурорами, один был карьерным дипломатом в ранге посла, один служил в качестве генерального директора в законодательном бюро Кабинета министров и последний был профессором права.

*Компетенция* Верховного суда распространяется на всю территорию страны и условно может быть разделена на три основные сферы: рассмотрение гражданских, уголовных и административных дел; судебное управление; осуществление конституционного контроля.

Высший судебный орган Японии является последней инстанцией для рассмотрения всех гражданских, уголовных и административных дел. Суд окончательно разрешает по второй инстанции дела о преступлениях против государства, а по третьей инстанции — остальные уголовные и гражданские дела. При этом простые дела рассматриваются членами любого из трех отделений.

Верховный суд также осуществляет определенные полномочия судебного управления в соответствии с традициями судебного централизма данной страны. В этом качестве он обобщает судебную практику, издает руководящие указания для нижестоящих судов, а также положения о прокуратуре при судах, акты о судебной дисциплине и об управлении судами (акты, имеющие административный характер). Он наделен также властью устанавливать правила процедуры судопроизводства, работы адвокатов, внутреннего распорядка в судах, а также правила управления судебными делами.

Важную административную роль в управлении судебной системой играет генеральный секретариат Верховного суда. При Верховном суде действуют на постоянной основе юридические курсы, имеющие исключительно большое значение для подготовки кадров не только для судебных, но и для других юридических органов.

Решения, касающиеся принципиальных положений руководящих указаний и других важных вопросов управления, принимаются *особой коллегией*, состоящей из членов Верховного суда и других высших судов Японии. При этом Верховный суд может делегировать судам низших инстанций право устанавливать правила своей процедуры.

Суд осуществляет свою работу в полном составе (кворум 9 членов) под председательством главного судьи или в составе отделений (имеется три отделения по пять судей в каждом, кворум составляют 3 члена). Решения суда и особые мнения отдельных судей публикуются. Эта практика основана на англосаксонской системе права, но не соблюдается нижестоящими судами.

Верховный суд вправе решать вопрос о конституционности любого закона, указа, постановления или административного акта. Такое решение может быть принято, если за него проголосовало не менее 8 судей. В случае признания закона неконституционным, копия решения посылается в Парламент и в Кабинет. Особенность конституционного контроля заключается в том, что этот вопрос решается вне связи с рассмотрением уголовного или гражданского дела. Иск о неконституционности акта подается в суд первой инстанции.

Японские юристы отмечают большую консервативность Верховного суда. Так, профессор Е. Нода отмечает: "В первые двадцать пять лет своей деятельности он признал неконституционным только одно положение закона. С 1948 по 1956 гг. он рассмотрел в общей сложности 41 991 иск о конституционности — более чем 5000 исков в год!"\*

---

\* Noda Y. Introduction to Japanese Law. Tokyo, 1984. P. 76—78.

Верховный суд Японии, в отличие от большинства европейских конституционных судов, не имеет дела исключительно с конституционным контролем, а также не имеет специальной схемы выбора дел. Он не вправе по своему усмотрению истребовать у другого суда дело для проверки и исправления решений по вопросам права в порядке certiorari, как это имеет место у Верховного суда США.

Загруженность делами членом Верховного суда чрезвычайно велика, и поэтому Верховный суд определяет себе около 30 "научно-исследовательских судей" из числа весьма опытных судей нижестоящих судов. Для подготовки дел к слушанию имеется 20 "исследовательских секретарей". Почти все они должны иметь опыт судейской работы в течение нескольких лет. В отличие от практики США, они не служат секретарями индивидуальных судей, а работают на суд в целом.

Исследовательские секретари имеются также в высших и окружных судах. В окружных судах они проводят расследование только в отношении дел, касающихся налогов и промышленной собственности. Исследовательские секретари, избранные из числа судей, приостанавливают свой судейский статус на весь срок нахождения в этом качестве.

В рамках традиционной для Японии централизации в отношении "управления правосудием" Конституция (часть первая ст. 80) устанавливает, что судьи судов низших инстанций назначаются Кабинетом министров из списка лиц, предложенных Верховным судом. Все такие судьи занимают свою должность в течение 10 лет и могут быть затем назначены вторично. Однако при достижении возраста, установленного законом, они выходят в отставку.

Высшие суды (всего 8, имеют 6 отделений) суть суды первой инстанции по делам о государственной измене и другим преступлениям против государства, а также апелляционной инстанции по гражданским и уголовным делам, рассмотренным нижестоящими судами. Дела рассматриваются коллегией из трех судей, коллегия из пяти судей рассматривает дела о некоторых государственных преступлениях.

Окружные суды (всего их 50, имеют 242 отделения) рассматривают основную массу гражданских и уголовных дел, а также являются апелляционной инстанцией по решениям, вынесенным дисциплинарными судами. Они расположены в каждой из 47 префектур. Дела рассматриваются чаще всего судьей единолично либо коллегией из трех судей, если дело касается большой суммы иска или обвинения в преступлении, которое наказывается лишением свободы" на срок более одного года. Законодатель стремится вывести судей этих судов, насколько возможно, из-под влияния местных властей. В этих целях границы судебных округов построены таким образом, чтобы они не совпадали с границами территориальных единиц местного самоуправления.

Суды по семейным делам имеют такую же структуру, как и окружные суды, и действуют при окружных судах и их отделениях. Они выполняют примирительные функции и выносят решения по делам, связанным с семейным правом, спорами о наследстве, рассматривают мелкие уголовные преступления, совершенные несовершеннолетними (в возрасте до 20 лет). Как вспомогательные органы для разрешения отнесенных к их компетенции определенных законом категорий гражданско-правовых дел при семейных судах существуют *примирительные комиссии*, в каждую из которых входят судья и представители населения. В штатах семейных судов для подготовки к рассмотрению дел несовершеннолетних действуют так называемые исследователи (тёсакан), в обязанности которых входит изучение на научной основе личности несовершеннолетнего, окружающей его социальной среды, обстоятельств совершения им преступления или иного антиобщественного деяния и т. п. При необходимости получить более полную и глубокую характеристику личности несовершеннолетнего семейный суд направляет его в классификационный пункт для несовершеннолетних (сёнэн камбэцусё). Эффективность семейных судов достаточно высока, однако их перегруженность мешает индивидуализации подхода к несовершеннолетним.

Дисциплинарные суды (всего 575) рассматривают незначительные гражданские дела с ценою иска не свыше 900 тыс. иен и мелкие уголовные дела. Дела рассматриваются одним судьей, который не обязательно должен иметь юридическое образование.

Прокуратура действует на основе Закона о прокурорах 1947 г. Определенное противоречие между принципом независимости прокуратуры и субординационными отношениями с министерством юстиции формально разрешается тем обстоятельством, что относительно конкретных дел министр может давать указания лишь Генеральному прокурору, но не нижестоящим прокурорам.

Прокуроры должны следовать правилам, установленным Верховным судом. Согласно этим правилам, основные функции прокуратуры включают следующее:

- предварительное (досудебное) расследование наиболее важных и сложных уголовных дел;
- разрешение ряда уголовных дел без передачи их на судебное рассмотрение (эта процедура, именуемая "отсрочкой возбуждения обвинения", применяется даже при наличии улик, достаточных для направления дела в суд);
- возбуждение судебного преследования;

- поддержание обвинения в суде;
- надзор за разрешением мелких дел полицией;
- общий надзор за следствием в органах полиции;
- надзор за исполнением наказаний, назначенных судом.

Существуют *комиссии по контролю за деятельностью прокуратуры*. Они создаются из представителей населения и имеют ограниченную компетенцию: прокурор "учитывает" мнение комиссии, которое, однако, его не обязывает.

Правовую основу для организации и деятельности японской полиции составляет Закон о полиции 1954 г. В соответствии с его предписаниями полиция существует как самостоятельное государственно-муниципальное ведомство. Государственную часть полицейской системы составляет главное полицейское управление и состоящие при нем учреждения (штаб дворцовой полиции, полицейская академия, НИИ полиции), а также его периферийные органы. К числу периферийных органов относятся управления полицейских округов. При этом каждый округ охватывает территорию нескольких префектур. Как и в упоминавшейся нами ситуации с судебными округами, здесь также преследуется цель оградить органы полицейского управления от влияния местных властей. Кроме того, это преследует еще одну важную цель — концентрацию управления и средств. Муниципальную часть полицейской системы образуют полиции префектур. Так называемую муниципальную полицию каждой префектуры возглавляет штаб, которому подчиняются отделения полиции — основные рабочие органы полицейской системы.

В некоторых крупных городах, где это позволяют местные бюджеты, дополнительно созданы городские полицейские отделы, руководящие отделениями полиции. Указанная дополнительная структура оправдана тем обстоятельством, что позволяет координировать усилия многих не подчиненных друг другу отделений на территории крупной городской агломерации.

Низовые звенья полицейской системы, образующие ее фундамент, — полицейские будки и полицейские посты.

Адвокаты ведут свою профессиональную деятельность на основе Закона об адвокатах 1949 г. В соответствии с его положениями они осуществляют защиту сторон в судебных процессах, а также оказывают содействие и дают консультации; по юридическим вопросам. Кроме того, чтобы профессионально заниматься адвокатской практикой, необходимо предварительно зарегистрироваться в *Японской федерации адвокатов*. После такой регистрации адвокаты постоянно работают в коллегии адвокатов, создаваемой при отделении окружного суда и имеющей статус юридического лица.

## **§ 6. Политико-территориальное устройство. Публичная власть в префектурах и на местах**

### **1. Политико-территориальное устройство**

Территориальная организация Японии базируется на принципе *местной автономии* и носит политико-административный характер. Мы уже упоминали положение ст. 95 Конституции, согласно которому специальный закон, применяемый в отношении только одного местного органа публичной власти, в соответствии с законом может быть издан Парламентом не иначе, как с согласия большинства избирателей, проживающих на территории соответствующего местного органа публичной власти. Очевидно, что такое согласие может быть выявлено только путем местного референдума.

Конституционные положения, относящиеся к местной автономии, были детализированы в ряде законов — в Законе о местной автономии 1947 г., Законе о финансовой автономии, Законе о местных налогах и Законе о распределении местных налогов 1950 г.

Закон о местной автономии делит местные территориальные единицы на две группы: единицы, органы управления которыми обладают общей компетенцией, и единицы, на территории которых осуществляется специальная юрисдикция. Первые, в свою очередь, делятся на политико-административные единицы высшего уровня и низшего уровня.

К единицам высшего уровня относятся 47 префектур, относящихся к четырем категориям: "то" (Токио), "до" (о. Хоккайдо), "фу" (Киото, Осака) и "кен" (43 остальные префектуры). В правовом статусе между префектурами различных категорий существуют некоторые незначительные различия в организации и управлении соответствующими территориями. Меньше всего различия между префектурами "фу" и "кен", обусловленные главным образом исторической традицией, в силу которой, например, Киото имеет несколько особый статус как древняя столица Японии. Единицы низшего



уровня — это города ("си"), поселки ("мати") и сельские общины ("мура"). Всего на низшем, уровне 3437 единиц: городов, поселков и общин.

**Столица государства** — Токио префектура объединяет 23 самостоятельных "специальных района" ("токубэцу ку"), приравненных по своему правовому статусу к городам "си", и ряд городов, пригородных поселков и общин. Общегородских органов местного самоуправления город Токио не имеет. Прочие префектуры делятся на низшие единицы: города, поселки и общины. Города с населением свыше 1 млн. человек включают районы, представляющие собой административно-территориальные единицы: самоуправления там нет, а управление осуществляется чиновниками, которых назначает мэр города. Политико-территориальные единицы низшего уровня включают в свои границы не только собственно места проживания населения, но и окружающие их пахотные земли, леса и т. д. В города, например Саппоро или Киото, входят не только сами города, но и обширные безлюдные районы горных массивов.

В 1995 г. в Закон о местном самоуправлении внесены изменения, которые облегчили процесс слияния городов, поселков, общин. Это нововведение призвано способствовать решению целого ряда местных проблем, однако слияние возможно только с согласия населения и соответствующих представительных органов.

## 2. Местные органы публичной власти

Граждане Японии избирают сроком на четыре года органы самоуправления политико-территориальных единиц — *губернаторов* префектур, *мэров* городов, *старост* общин, а также префектуральные, городские и общинные *собрания*, состоящие как из профессиональных, так и неосвобожденных депутатов. Последние осуществляют свою депутатскую деятельность, не оставляя своих основных занятий. Избираются также некоторые другие местные должностные лица, определенные законом.

Согласно ст. 94 Конституции местные органы публичной власти имеют право управлять своим имуществом, вести дела и осуществлять административное управление, издавая в пределах закона свои постановления. В таких постановлениях они могут не только устанавливать определенные правила поведения, обязательные в пределах соответствующей территории, но и предусматривать различные виды наказания за их нарушение, в том числе и уголовные. Помимо этих так называемых собственных полномочий центральные ведомства вправе делегировать местному самоуправлению осуществление некоторых государственных дел. Таким образом, органы местного самоуправления обладают как собственной компетенцией, так и делегированными полномочиями.

Установленные Конституцией общие положения о компетенции органов местного самоуправления в дальнейшем были конкретизированы и сформулированы в виде полномочий по конкретным направлениям и сферам деятельности. В частности, собственную компетенцию органов местного самоуправления составляют: поддержание общественного порядка на своей территории, обеспечение безопасности, здоровья и благополучия населения и иных лиц, временно находящихся на данной территории, устройство и управление парками, площадями и дорогами, ведение коммунального хозяйства, устройство и управление школами, больницами и многое другое.

В отличие от парламентариев депутаты представительных органов местного самоуправления иммунитетом не обладают. Депутаты-профессионалы получают жалованье из муниципального бюджета, а также некоторые доплаты, связанные с ведением депутатских дел, в том числе ежегодные доплаты на исследовательскую работу по вопросам местного самоуправления.

Особое внимание в Японии уделяется обмену опытом, взаимным посещениям официальных представителей органов местного самоуправления аналогичных органов других населенных пунктов или префектур. На указанные цели специально предусматривается выделение финансовых средств из местного бюджета. В частности, на ознакомительные поездки в другие префектуры для изучения опыта работы депутаты получают ежегодные доплаты в размере 380 тыс. иен (около 4,7 тыс. долл.).

Местные собрания работают в сессионном порядке. Ежегодно созываются четыре сессии. На весенней сессии утверждается местный бюджет, подготовленный исполнительным органом (такая сессия обычно длится 20—28 дней). На осенней сессии заслушивается отчет губернатора, мэра, старосты по итогам минувшего финансового года и об исполнении местного бюджета.

Для подготовки целого ряда документов, экспертных заключений, проверок и выполнения других функций по обеспечению работы представительных собраний местного самоуправления создаются вспомогательные органы, прежде всего небольшие секретариаты.

Руководство исполнением общегосударственных и местных законов, а также аппаратами местных чиновников осуществляют губернаторы префектур и мэры городов, имеющие двойной правовой статус. С одной стороны, будучи избранными местным населением, они осуществляют местную исполнительную власть конкретной политико-административной единицы. С другой стороны, они рассматриваются и как органы государства, так как ряд функций государственного управления им делегирован центральными ведомствами.

В отличие от многих других демократических государств в Японии в течение длительного периода времени не было четко отлаженных отношений между центральным правительством и местными властями. Последние имели свою компетенцию в пределах, предусмотренных местной автономией, и центральные органы власти не имели возможности эффективно влиять на местные дела и через координацию и другие рычаги воздействия проводить государственную политику в масштабах всего государства. В частности, в Японии долгое время не было государственных органов, подобных по своему правовому статусу префектам Франции и представляющих государство на местном уровне. Придание губернаторам и мэрам двойного статуса позволило решить эту проблему.

Местная администрация имеет достаточно сложную структуру, особенно на префектуральном уровне. В префектуре губернатор с согласия префектурального собрания назначает вице-губернатора. Мэр города также с согласия городского собрания назначает себе заместителя. Кроме того, у губернатора и мэра имеются и функциональные помощники, например, главный казначей в префектуре и казначей в городах, поселках и общинах. В небольших поселках и общинах его обязанности обычно возлагаются на помощника старосты.

Помимо указанных должностных лиц в администрации префектур имеются структурные подразделения: департаменты, отделы. Так, в столичной префектуре создано 10 департаментов, на Хоккайдо — 9 отделов. Численность отделов остальных префектуральных администраций зависит от численности населения. В префектурах с населением свыше 2,5 млн. человек учреждается 8 отделов, с населением от 1 до 2,5 млн. — 6 отделов, с населением до 1 млн. — 4 отдела.

Наиболее типичны в администрациях префектур с населением свыше 2,5 млн. жителей отделы:

1) *общих дел*, занимающийся кадрами, общими вопросами функционирования префектурального собрания и префектуры, бюджетом, налогами и прочими финансовыми вопросами, а также вопросами, касающимися единиц местного самоуправления, статистики и информации;

2) *народной жизни*, занимающийся социальным благосостоянием и социальным обеспечением;

3) *здравоохранения*, ведающий страховыми центрами и страховой медициной;

4) *торговли и промышленности*, занимающийся распределением ресурсов и регулированием цен;

5) *сельского и лесного хозяйства*, в чьей компетенции регулирование земельных отношений, освоение земель и переселение, а также распределение сельскохозяйственной продукции;

6) *труда*, ведающий трудовыми вопросами, включая вопросы профсоюзов;

7) *инженерный*, занимающийся дорогами, городским планированием, портовыми и другими инженерными сооружениями;

8) *строительный*, занимающийся вопросами жилищного и иного строительства.

Глава местной администрации имеет целый ряд прав в различных сферах местного самоуправления. В *законодательной сфере* он созывает местное собрание на очередные и внеочередные сессии, имеет право вето по отношению к решениям собраний (вето преодолевается вторичным принятием решения собранием большинством в  $\frac{2}{3}$  голосов), право досрочного роспуска собраний при определенных условиях (в этом случае он обязан назначить дату новых выборов).

В *исполнительной сфере* он руководит аппаратом местной администрации и исполнением местных решений и общегосударственных законов и актов центральной исполнительной власти. Именно в ходе осуществления полномочий в этой сфере в максимальной степени проявляется двойное назначение главы местной исполнительной власти. Списки порученных полномочий, включенные в качестве приложений в Закон о местном самоуправлении, достаточно внушительны. В них все четко расписано. В частности, губернаторы ведают решением 126 вопросов, мэры крупных городов — 28, главы других городов и поселков — 51 вопроса.

За осуществление делегированных полномочий главы местной администрации несут ответственность перед соответствующими министрами. Это нельзя рассматривать как ограничение местной автономии, во-первых, потому, что каждое из подобных поручений центра должно основываться на положении закона, в котором установлена процедура разрешения конфликтов между министром и губернатором префектуры (включая судебное разбирательство), а во-вторых, потому, что губернатор префектуры, мэр

города имеет право отменять или приостанавливать действие актов государственного органа, учрежденного на территории данного политико-территориального образования. Само учреждение государственного органа на местах должно согласовываться с местными властями.

Исполняя вышестоящие законы и указания правительства или же местные законы и постановления, губернатор префектуры или мэр города издает собственные решения, обязательные к исполнению на территории местного политико-территориального образования. Если какие-то решения требуют одобрения местного собрания, то он обязан представлять последнему проекты таких документов.

В *финансовой сфере* глава местной администрации вправе формировать и исполнять местный бюджет, устанавливать и собирать местные налоги и прочие денежные сборы, передавать на одобрение местному собранию отчет об исполнении бюджета, назначать ревизию счетов.

В *хозяйственной сфере* он вправе приобретать в муниципальную собственность имущество, осуществлять контроль и управление им, контролировать создание и эффективность деятельности муниципальных предприятий коммунального хозяйства, местной промышленности и сельского хозяйства.

Все должностные лица общей компетенции (губернаторы, мэры и др.) вправе на своей территории приостанавливать исполнение актов центральных органов администрации (но не правительства).

Кроме того, закон о местной автономии предусматривает возможность для избирателей непосредственно участвовать в управлении соответствующей административно-территориальной единицей:

1) не менее  $\frac{1}{15}$  избирателей имеют право потребовать от главы администрации соответствующей единицы представить в местное собрание проект определенного решения, если оно не касается налогов и финансов. Для рассмотрения этого проекта глава администрации должен в течение 20 дней созвать собрание;

2) если должностные лица исполнительной власти выполняют свои обязанности недостаточно активно, избиратели в таком же порядке могут потребовать от главы администрации обеспечить лучшее выполнение ими обязанностей;

3) не менее  $\frac{1}{3}$  избирателей могут войти в комиссию по контролю за выборами с предложением о роспуске собрания. Комиссия должна вынести этот вопрос на народное голосование. Если требование инициаторов будет одобрено абсолютным большинством голосов избирателей, собрание распускается;

4) в таком же порядке могут быть отозваны выборные должностные лица исполнительной власти. Как и досрочный роспуск собрания, этот вопрос может быть решен только по истечении одного года с момента начала их деятельности.

### **3. Контроль центра над местным самоуправлением**

Однако местная автономия ограничивается целым рядом мер. Например, центральные ведомства учреждают различного рода периферийные филиалы, которые ведут свою деятельность, не подчиняясь органам местного самоуправления; полиция и школьное образование в значительной степени контролируются центральными ведомствами; налоговое законодательство построено так, что местные органы за счет собственных средств могут покрыть только часть своих расходов, для остального нужны государственные дотации. Финансовый контроль в настоящее время является достаточно серьезным средством воздействия на местные власти с целью обеспечения более или менее единообразного проведения государственной политики на местах.

Правительственные дотации получают не все органы местного самоуправления, а только нуждающиеся (так называемые "бедные"). К категории нуждающихся они могут быть отнесены в том случае, если их "основные финансовые потребности" превышают "основные финансовые поступления". Не трудно представить себе, что превышение или соответствие могут быть достигнуты во многом благодаря тому или иному балансу источников наполнения государственных и местных бюджетов. Из 47 префектур лишь четыре до последнего времени считались самостоятельными и не пользовались государственными дотациями (Токио, Канагава, Айти, Осака). Из 3437 городов, поселков и общин бездотационных насчитывалось лишь 164 (4,8% от общего числа). Трансферты в среднем составляют около 40% доходов префектур и около 30% доходов низших единиц.

В последнее время по инициативе правительства были внесены изменения в законодательство о местном самоуправлении, направленные на укрепление самостоятельности местных единиц, укрепление их финансовой базы и объединение усилий соседних низших единиц в решении ряда общих дел.

Разработаны меры по перераспределению ролей государства и органов местного самоуправления. Предлагается передать последним целый ряд полномочий, выполнявшихся ранее в качестве делегированных (на уровне префектур выполнение делегированных полномочий составляет около 80% от всего объема их работы). Помимо разгрузки правительства предполагается передача значительной части полномочий префектур первичным субъектам местного самоуправления. Такая децентрализация удачно сочетается с упомянутым выше решением об укрупнении (слиянии) территориальных единиц. Таким образом, органы местного самоуправления смогут самостоятельно, под свою ответственность выполнять те функции, которые они выполняли под контролем правительственных чиновников.

Реформа предполагает также создание механизма разрешения конфликтов между правительством и органами местного самоуправления. Для этой цели создается специальный комитет, члены которого будут назначаться Премьер-министром с согласия обеих палат Парламента. В этот комитет вправе обратиться обе стороны. В случае несогласия правительственных или муниципальных властей с заключением комитета они могут обратиться в суд.

Поскольку расширение полномочий, не подкрепленное финансовой самостоятельностью, способно затормозить любую деятельность, то созданным по решению правительства комитетом продвижения децентрализации местного самоуправления предлагается пересмотреть соотношение государственных и местных налогов в сторону увеличения доли последних. Кроме того, предлагается усовершенствовать систему отчислений из государственного бюджета на нужды местного самоуправления с постепенным сокращением целевых дотаций и расширением объектов местного налогообложения, отказом от обязательного получения разрешения центра на местные займы и т. д.

По расчетам правительства, эта реформа должна привести к следующим результатам:

- приблизить органы местного самоуправления к гражданам и повысить их заинтересованность в самостоятельном решении проблем районов их проживания;
- повысить самостоятельность и ответственность органов местного самоуправления в решении местных проблем;
- поднять материальную базу и финансовую самостоятельность муниципалитетов;
- свести к минимуму и поставить в более определенные правовые рамки вмешательство государства в процедуру отношений с органами местного самоуправления.

Что же касается чисто административных рычагов, то центр обладает весьма существенными возможностями в данной области. Так, губернатор префектуры может быть отстранен от должности Премьер-министром, а мэр города и староста общины — губернатором.

### ***Контрольные вопросы и задания***

1. В чем специфика принятия действующей Конституции Японии? Как это отразилось на ее содержании?
2. В чем проявляются особенности японского Закона о гражданстве?
3. Как вы думаете, откуда в японской Конституции появилось право на жизнь, свободу и стремление к счастью?
4. Сравните содержание гл. III японской Конституции с американским Биллем о правах. В чем здесь сходство и в чем различие?
5. В чем специфика японских партий и партийных систем на современном этапе? Какие черты партийных систем, на Ваш взгляд, доминируют: типичные для большинства стран или национальные?
6. В чем существо последней реформы избирательного права Японии? Какие преимущества она дает политическим партиям? Каким?
7. Чем отличается правовой статус Императора Японии от правового статуса Королевы Великобритании?
8. Каково влияние партийной системы Японии на взаимоотношения между законодательной и исполнительной властью?
9. В чем специфика японской судебной системы? Какую роль в ее деятельности играют органы прокуратуры?
10. Охарактеризуйте особенности политико-территориального устройства Японии.

### **Литература**

Волгин Н. А. Японский опыт решения экономических и социально-трудовых проблем. М.: Экономика, 1998.

Еремин В. Н. Политическая система современного японского общества. Изд. 2-е, испр. и доп. М.: ИВ РАН, 1993.

Инако Ц. Современное право Японии. М.: Прогресс, 1981.

Латышев И. А. Конституционный вопрос в послевоенной Японии. М.: Наука, 1959.

Макаров А. А. Политическая власть Японии: механизм функционирования на современном этапе. М.: Наука, 1988.

Правящие круги Японии: механизм господства. М.: Наука, 1984.

Сенаторов М. Политические партии Японии и парламентская деятельность. М.: Наука, 1995.

СССР—Япония: право и социальный прогресс (Материалы советско-японских юридических симпозиумов 1980 и 1982 гг.). М.: ИГПАН, 1983.

Стрельцов Д. В. Современный японский парламент. М.: Наука, 1994.

Япония 90-х: кризис системы или временные сбои? М.: Восточная литература, 1998.

Япония. Послевоенная государственная политика: вызовы и ответы. М.: Восточн. литература, 1998.

## Глава XV. Основы конституционного права Казахстана

### § 1. Конституция Республики Казахстан

#### 1. Конституционное развитие

Государственность в Казахстане возникла в конце XV в. в форме ханства, состоявшего из трех жузов (племенных объединений) — младшего, среднего и старшего, которые к 1860-м гг. присоединились к Российской империи. В советское время 26 апреля 1920 г. была образована в составе Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (РСФСР) Киргизская Автономная Социалистическая Советская Республика (АССР), которая 19 апреля 1925 г. была переименована в Казахскую. В результате национально-государственного размежевания Средней Азии республика в основном объединила ареал проживания казахов, а с принятием Конституции СССР 5 декабря 1936 г. стала формально суверенной союзной республикой — субъектом федеративного Союза ССР, выйдя из состава РСФСР. В 1937 и 1978 гг. принимались Конституции Казахской Советской Социалистической Республики. Как и другие союзные республики, Казахстан формально сохранял право выхода из Союза.

Еще в 1990 г. Казахстан, как и Российская Федерация и другие союзные республики, принял *Декларацию о государственном суверенитете Казахской ССР*, опираясь на которую участвовал в подготовке нового Союзного договора. Однако, как известно, августовский путч 1991 г. сорвал заключение этого Договора, и союзные республики начали выходить из Союза ССР. После распада СССР, констатированного Беловежским соглашением в начале декабря того же года, началось конституционное развитие Республики Казахстан как самостоятельного суверенного государства. 16 декабря 1991 г. Верховный совет Казахской ССР принял *Конституционный закон "О государственной независимости Республики Казахстан"*. В том же месяце Казахстан стал участником создания Содружества Независимых Государств (СНГ), которое призвано было облегчить переход от единого союзного государства к системе суверенных государств\*.

---

\* См.: Михалева Н. А. Конституционное право зарубежных стран СНГ: Учеб. пособие. М., 1998. С. 7.

По сравнению с ранее действовавшей советской Конституцией республики 1978 г. Конституционный закон содержал много новелл. Принципиально новыми положениями Конституционного закона стали провозглашение Казахстана независимым, демократическим, правовым государством, а также преобразование Казахской ССР в Республику Казахстан.

Следует отметить еще одно важное достоинство его содержания — закладывались иная природа и источник власти нового государства. Граждане республики всех национальностей составляют согласно Конституционному закону народ Казахстана, который является единственным носителем суверенитета и источником государственной власти. Народ осуществляет государственную власть как непосредственно, так и через представительные органы. Право выступать от имени всего народа республики принадлежит Верховному совету и Президенту Республики Казахстан. Власть должна строиться на основе принципа разделения властей. Данные положения формально создавали юридическую основу народовластия. Закон предусмотрел такой государственный орган, как Комитет конституционного надзора, призванный обеспечить верховенство Конституции.

Наряду с достоинствами Конституционный закон 1991 г. имел существенные недостатки и пробелы в правовом регулировании конституционной материи. Например, принцип разделения властей в нем только провозглашался, механизм его реализации, способы преодоления разногласий между ветвями власти законом никак не регламентировались. По этой причине данная норма носила фиктивный характер. Фиктивность усугублялась тем обстоятельством, что в тот период времени в политико-правовом сознании большинства политической элиты общества преобладало советское представление о государстве и о роли граждан в нем.

Конституционный закон 1991 г. вместе с упомянутой Декларацией 1990 г. юридически обосновал дальнейшее существование Казахстана в качестве суверенного государства. О принципиальном значении этих двух источников говорится в ст. 18 Закона, которая устанавливает, что Закон наряду с Декларацией о государственном суверенитете Казахской ССР 1990 г. служит основой для разработки новой Конституции Республики Казахстан.

Начальный этап конституционного развития Республики Казахстан завершился принятием 28 января 1993 г. ее Верховным советом *первой Конституции независимого Казахстана*. Можно констатировать, что она означала разрыв с большинством прежних представлений о политико-властной организации общества, на которых базировался советский тоталитарный режим, и движение в сторону либерализма и демократии. Некоторое влияние на содержание и форму этой Конституции оказала публикация нескольких вариантов проекта Конституции Российской Федерации, разрабатывавшегося Конституционной комиссией Съезда народных депутатов России.

Конституция открывалась небольшой преамбулой и вводной частью "Основы конституционного строя", которая включала 9 принципов, сформулированных и пронумерованных именно как таковые ("Первое", "Второе", "Третье" и т.д.), Республика Казахстан определялась как демократическое, светское и унитарное государство, как "форма государственности самоопределившейся казахской нации", обеспечивающая равные права всем гражданам. Территория республики — целостная, неделимая и неприкосновенная. Высшей ценностью республика признавала человека, его жизнь, свободу и неотъемлемые права и обязывалась действовать в интересах гражданина и общества.

Народ характеризовался как единственный источник государственной власти в республике, которую осуществлял непосредственно и через представителей. "Никакая часть народа, либо организация или отдельная личность не могут присвоить себе право осуществления государственной власти", — говорилось в Конституции. Право выступать от имени всего народа часть третья четвертого принципа предоставляла только Верховному совету и Президенту республики в пределах их конституционных полномочий. Общественным организациям в рамках Конституции и законов гарантировались равные правовые возможности и запрещалось превращение в государственную идеологию любой из них. Устанавливался принцип разделения властей с использованием системы сдержек и противовесов. Государственная власть подлежала осуществлению только на основе Конституции и законов, причем за Конституцией признавались высшая юридическая сила и прямое действие.

Казахский язык объявлялся государственным, а русский — языком межнационального общения. Запрещалось ограничение прав и свобод граждан по принципу невладения этими языками. Столицей определялся город Алма-Ата (Алматы).

Далее в Конституции следовали четыре раздела: I. Гражданин, его права, свободы и обязанности; II. Общество, основы его устройства; III. Государство, его органы и институты; IV. Гарантии соблюдения Конституции. Разделы состояли из глав (всего 21), а главы — из статей (всего 131). Завершалась Конституция Переходными положениями, включавшими три части всего из 13 статей, имевших особую нумерацию.

Гражданам гарантировалось равноправие с запрещением любых форм дискриминации. Признавался приоритет признанных республикой международно-правовых актов о правах и свободах перед ее законами. Допускалась возможность двойного гражданства лиц, вынужденно покинувших республику, и казахов, проживающих в других государствах (часть четвертая ст. 4). Среди провозглашаемых экономических и социальных прав следует отметить наряду с традиционными (на труд, отдых и т. п.) право быть собственником (ст. 18). В ст. 36 гарантировалась судебная защита всех прав и свобод, закрепленных в Конституции и законах. Следует также отметить гарантированную Конституцией неприкосновенность частной собственности (ст. 47) и запрещение создания политических партий на религиозной основе (часть вторая ст. 58).

Однопалатный Верховный совет, избираемый на пять лет, определялся как единственный законодательный и высший представительный орган республики. В его компетенцию среди прочего

входило принятие и изменение Конституции и законов, принятие решения о проведении референдума, дача согласия на назначение Премьер-министра и ряда других членов Кабинета министров, по предложению Президента избрание и смещение членов высших судов, назначение и смещение Генерального прокурора и председателя Национального банка. Устанавливался принцип свободного депутатского мандата.

Президент, избираемый на пять лет, определялся как глава государства, возглавляющий единую систему исполнительной власти. В числе прочих полномочий Президента следует отметить его право вето в отношении законов, которое могло быть преодолено Верховным советом  $2/3$  голосов его состава, право принятия решений о проведении референдума после консультации с Верховным советом, верховное главнокомандование Вооруженными силами. К кандидату в Президенты предъявлялись такие требования, как гражданство республики, постоянное проживание на ее территории не менее 10 лет, возраст от 35 до 65 лет, владение в совершенстве государственным языком. Одновременно с Президентом избирался Вице-президент, который в случае досрочного выбытия Президента принимал на себя его полномочия. Однако требования к кандидату на эту должность были меньше: отсутствовали возрастные ограничения и государственным языком можно было владеть не в совершенстве. Учреждался Кабинет министров во главе с Премьер-министром, ответственный перед Президентом.

В административно-территориальных единицах избирались на пять лет представительные органы, а главы исполнительных органов назначались вышестоящими главами исполнительных органов или Президентом.

Судебная власть осуществлялась Конституционным судом, Верховным судом, Высшим арбитражным судом и нижестоящими судами. Судьи назначались на 10 лет. Предусматривалась централизованная прокуратура во главе с Генеральным прокурором, в функции которой входили общий надзор за соблюдением законов, уголовное преследование и участие в судопроизводстве.

Статус Конституционного суда отличался странной особенностью: согласно частям третьей — пятой ст. 131 Конституции постановления Конституционного суда вступали в силу с момента принятия, если Президент или председатель Верховного совета не внесут в Конституционный суд возражение на его постановление в 10-дневный срок с момента его принятия. Такое возражение приостанавливало действие постановления, которое все же вступало в силу с момента принятия, если Конституционный суд подтвердит его  $2/3$  голосов от общего числа судей. Противоречивость такого регулирования бросается в глаза и вряд ли требует комментария.

Имелись и другие недостатки Конституции, препятствовавшие построению демократического общества и формированию новой правовой системы. Среди них в первую очередь следует упомянуть о том, что переходные положения сохраняли полномочия представительных органов государственной власти, сформированных в порядке, который давал однозначное преимущество представителям Коммунистической партии и номенклатуры. Так, за Коммунистической партией были заранее законодательно зарезервированы 17 депутатских мандатов совета из 90 мандатов, закрепленных за общественными объединениями. В целом же половина парламентариев 171 из 340 составляли представители номенклатуры.

Как отмечает в своей характеристике Конституции 1993 г. проф. Е. К. Кубеев, "жизнь показала, что отдельные вопросы, требующие конституционного закрепления, в ней не были решены, а если и решены, то половинчато". Столь противоречивое содержание конституционного регулирования сказалось и на практике его применения: в период с апреля 1990-го по март 1995 г. в Казахстане произошло два парламентских кризиса. Первый из них был связан с решением о досрочном прекращении полномочий Верховного совета, принятым самими депутатами. Второму кризису предшествовало решение Конституционного суда о признании нелегитимными полномочий Депутатов Верховного совета, избранных 7 марта 1994 г.\*\*; но в основе кризиса лежали непрофессионализм депутатов и низкая эффективность работы Верховного совета в целом. После выборов Верховного совета и до момента прекращения его работы было принято 8 законов и 120 постановлений, посвященных, в частности, решению собственных материально-бытовых и организационных проблем и популистским мероприятиям.

---

\* Кубеев Е. К. Основы конституционного строя Республики Казахстан. Дисс. д-ра юрид. наук. М., 1998. С. 59.

\*\* Решение Конституционного Суда о нелегитимности полномочий некоторых депутатов основывалось на нарушении принципа равного представительства граждан, так как по одним избирательным округам численность зарегистрированных избирателей превышала 90 тыс. человек, а по другим составляла около 17 тыс.

Указанные выше и другие причины привели к тому, что 30 августа 1995 г. на республиканском референдуме была принята *вторая Конституция независимого Казахстана*. Член-корреспондент АН Республики Казахстан Г. С. Сапаргалиев отмечает, что в период действия первой Конституции наряду с новыми законодательными актами, утверждавшими независимость государства Казахстан, продолжали действовать союзные законы, что обуславливалось переходными положениями Конституции 1993 г. Конституция 1995 г. знаменует начало следующего этапа формирования единой национальной системы законодательства, для которого характерна потеря значения союзного законодательства в связи с принятием новых законов. Поэтому Конституция не содержала норм о действии союзных нормативных актов, хотя отдельные из них продолжают действовать\*. Вряд ли мы ошибемся, если скажем, что главное отличие второй Конституции независимого Казахстана от первой заключается в усилении власти Президента. Чтобы подтвердить это, приведем лишь формулировку третьего предложения ч. 3 ст. 3 Конституции, которая в отличие приведенной выше части третьей четвертого принципа основ конституционного строя, установленных Конституцией 1993 г., гласит: "Право выступать от имени народа и государства принадлежит Президенту, а также Парламенту республики в пределах его конституционных полномочий". Нельзя умолчать и о замене Конституционного суда Конституционным советом, которая выглядит как результат конфликта Конституционного суда с Парламентом и Президентом. Вообще на содержании Конституции 1995 г. в части отношений между властями весьма заметно сказалось влияние французской Конституции 1958 г.

---

\* См.: Сапаргалиев Г. С. Вводная статья к Конституции Республики Казахстан // Конституции государств — участников СНГ. М., 1999. С. 250.

Следует отметить еще одну отличительную особенность конституционного развития Казахстана, которая заключается в весьма активном *регулировании конституционно-правовых вопросов указами* Президента республики.

Через три года состоялась новая, хотя и частичная, *конституционная реформа*. 30 сентября 1998 г. Президент использовал свое право инициативы внесения изменений и дополнений в Конституцию республики, выступив по этому вопросу на совместном заседании палат Парламента. Концепция преобразования всех институтов государственной власти, расширения полномочий Парламента и повышения его роли в политической жизни государства, повышения статуса депутатов, усиления ответственности членов правительства и реформирования судебной системы была изложена им в ежегодном послании "О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики: демократизация общества, экономическая и политическая реформа в новом столетии". Конкретные предложения по поправкам были сформулированы в проекте Закона "О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан", внесенном Президентом в Парламент в тот же день.

Президентский проект касался положений 13 из 98 статей Конституции. Обсуждение положений проекта Закона началось на отдельных заседаниях палат Парламента и в комитетах с 30 сентября. Одним из итогов этого обсуждения явилось обращение 88 депутатов к Президенту республики с предложением целого ряда дополнительных изменений, в том числе и основательного пересмотра всей Конституции. На совместном заседании палат Парламента 7 октября президентский законопроект был отклонен. Главой государства была немедленно создана согласительная комиссия, в которую вошли по три представителя от Президента и обеих палат Парламента. На вечернем совместном заседании обеих палат Парламента Закон Республики Казахстан "О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан" был принят. В тот же день — 7 октября 1998 г. — он был подписан Президентом и вступил в силу. Этим законом были дополнены и уточнены 19 статей Конституции 1995 года: увеличены сроки полномочий Президента республики до 7 лет, депутатов Мажилиса (Собрания — нижней палаты Парламента) — до 5, Сената — до 6 лет, снят предусмотренный ранее верхний возрастной предел для государственного служащего, в частности и Президента, повышен возрастной ценз для кандидата на должность Президента республики с 35 до 40 лет. Кроме того, исключена норма о проведении внеочередных выборов Президента, включена норма о порядке перехода полномочий главы государства в случае его досрочного выбытия. Лицу, исполняющему обязанности Президента, запрещено инициировать изменения и дополнения к Конституции. Исключена норма о том, что депутату Парламента при досрочном прекращении или по истечении его полномочий не гарантируется сохранение прежней работы или предоставление равноценной работы или должности. Отменен необходимый для действительности голосования минимальный предел явки избирателей.



## 2. Общая характеристика действующей Конституции

Действующая Конституция Республики Казахстан, как отмечалось, была принята референдумом 30 августа 1995 г. и вступила в силу со дня официального опубликования результатов референдума 8 сентября того же года. Нынешняя редакция Конституции опубликована 8 октября 1998 г.

Конституция состоит из преамбулы и 9 разделов, объединяющих 98 статей. Преамбула Конституции гласит:

"Мы, народ Казахстана,  
объединенный общей исторической судьбой,  
созидавая государственность на исконной казахской земле,  
сознавая себя миролюбивым гражданским обществом, приверженным идеалам свободы, равенства и согласия,  
желая занять достойное место в мировом сообществе,  
осознавая свою высокую ответственность перед нынешним и будущими поколениями,  
исходя из своего суверенного права,  
принимаем настоящую Конституцию".

Раздел I Конституции "Общие положения" содержит основополагающие принципы, закладывающие правовую базу основ конституционного строя — характеристику организации, внутренней и внешней политики государства, правовой системы, институтов гражданского общества.

В разд. II "Человек и гражданин", насчитывающем 30 статей, мы усматриваем обширный перечень прав и свобод, а также обязанностей человека и гражданина, включая и некоторые процессуальные гарантии прав и свобод.

В семи последующих разделах регулируются основы статуса общегосударственных органов власти, который по сравнению с предыдущей Конституцией претерпел значительные изменения, включая и иное наименование. Речь идет о Президенте, о Парламенте, который ныне двухпалатный, о Правительстве, о Конституционном совете и о судах, а также связанных с правосудием институтах (прокуратуре, органах следствия и др.).

Местное государственное управление и самоуправление урегулированы в разд. VIII, содержание которого все еще несет на себе отпечаток советских представлений об организации государственной власти. Подробнее мы это покажем ниже — в § 6 настоящей главы.

Наконец, в разд. IX "Заключительные и переходные положения" помимо положений, вытекающих из названия раздела, содержится порядок изменения Конституции. Согласно ст. 91 изменения и дополнения в Конституцию могут вноситься республиканским референдумом, который Президент республики назначает по собственной инициативе либо по предложению Парламента или Правительства. Однако Президент может передать проект изменений и дополнений Конституции в Парламент, который принимает решение в порядке, предусмотренном Конституцией, то есть на совместном заседании палат и большинством не менее 3/4 голосов от общего числа депутатов каждой из палат. В отличие от Верховного совета по Конституции 1993 г. Парламент не обладает теперь исключительной учредительной властью.

Конституционной реформой 1998 г. были несколько расширены полномочия Парламента в вопросе об изменении Конституции. Согласно новым положениям, если Президент отклонит предложение Парламента о вынесении на референдум проекта изменений и дополнений Конституции, Парламент может сам принять соответствующий закон большинством  $\frac{4}{5}$  голосов от общего числа депутатов каждой из палат. В этом случае Президент подписывает закон или выносит его на референдум, для действительности которого необходимо участие большинства граждан, имеющих право участвовать в республиканском референдуме. Изменения и дополнения Конституции считаются принятыми, если за них проголосовало более половины участников референдума.

Не подлежат изменению положения Конституции об унитарном характере и территориальной целостности государства, а также о президентской форме правления республики.

Действующим правом в Республике Казахстан, как указано в ст. 4 Конституции, являются нормы Конституции, соответствующих ей законов, иных нормативных правовых актов, международных договорных и иных обязательств республики, а также нормативных постановлений Конституционного совета и Верховного суда республики. При этом международные договоры, ратифицированные республикой, имеют приоритет перед законами и применяются непосредственно, кроме случаев, когда из международного договора следует, что для его применения требуется издание закона. Все законы, международные договоры, участником которых является Казахстан, публикуются. Официальное

опубликование нормативных правовых актов, касающихся прав, свобод и обязанностей граждан, есть обязательное условие их применения.

Конституция имеет высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории республики. Это означает, что деятельность всех государственных и общественных органов, физических, юридических и должностных лиц должна соответствовать ее нормам, а все нормативные правовые акты не могут противоречить ее положениям. Прямое действие Конституции означает право человека ссылаться непосредственно на ее нормы при защите и реализации своих интересов и обязанность любого правоприменителя следовать в первую очередь ее нормам.

Представляется удачной конституционная формула ч. 4 ст. 3, согласно которой "государственная власть в Республике едина, осуществляется на основе Конституции и законов в соответствии с принципом ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви и взаимодействия между собой с использованием системы сдержек и противовесов". Она позволяет, во-первых, подчеркнуть единство государственной власти в целом, во-вторых, связанность ее Конституцией и законом и, в-третьих, осуществление ее на основе принципа разделения властей при взаимодействии властей между собой с использованием системы сдержек и противовесов.

## § 2. Конституционно-правовой статус человека и гражданина

### 1. Общая характеристика

В Конституции Республики Казахстан институт прав и свобод человека является ведущим правовым институтом. Этому соответствует не только месторасположение в ней раздела о правовом статусе человека и гражданина, но и провозглашение прямого действия Конституции, о чем мы уже сказали.

Конституция исходит из естественно-правовой концепции происхождения прав индивида и устанавливает, что права и свободы человека принадлежат каждому от рождения, признаются абсолютными и неотчуждаемыми, определяют содержание и применение законов и иных нормативных актов (ч. 2 ст. 12). Следует, однако, оговориться, что при этом в ч. 1 этой же статьи записано, что в Республике Казахстан признаются и гарантируются права и свободы человека "в соответствии с Конституцией", а в ч. 3 — что гражданин республики "в силу своего гражданства" имеет права и несет обязанности. Только граждане обладают всей полнотой прав и свобод человека.

Один из наиболее важных конституционных принципов, определяющих статус человека и гражданина, — это принцип *юридического равенства людей перед законом и судом*, записанный в ст. 14. Благодаря этому принципу никто не может подвергаться какой-либо дискриминации по мотивам происхождения, социального, должностного и имущественного положения, пола, расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений, места жительства или по любым иным обстоятельствам. Таким образом, можно констатировать, что данный принцип имеет сложное содержание, позволяющее выделить три аспекта его проявления. Во-первых, равенство прав, свобод и обязанностей человека и гражданина независимо от этнических и иных социальных признаков. Во-вторых, равенство перед законом и судом. В-третьих, равенство мужчины и женщины.

Особо следует отметить тот факт, что для обеспечения подлинного равноправия, а не декларативного, Конституция и законодательство Казахстана предоставляют некоторым носителям субъективных прав ряд привилегий. В частности, для создания реального равенства прав мужчин и женщин государство установило для женщин дополнительные отпуска (по беременности и родам, по уходу за ребенком), пособия и т. д. Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, родовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности.

Принцип юридического равенства не означает полного нивелирования правовых различий между людьми. Например, в законодательстве устанавливаются определенные требования к занятию судебных и прокурорских должностей, существуют цензовые требования к претендентам на мандаты Президента, депутатов всех уровней. Эти должностные лица пользуются особым иммунитетом. Существуют другие различия в дееспособности. Наконец, принцип юридического равенства превратится в пустую формальность, если социально уязвимые слои населения не будут иметь установленных правом льгот.

Несмотря на официальную политику национального равноправия и запрещения дискриминации, на практике, по крайней мере в ряде местностей, ситуация сложилась таким образом, что русские, немцы и представители других неказахских национальностей стали покидать Казахстан. По официальным данным, за первые 6 лет независимости Казахстан потерял 1,3 млн. человек, правда, частично за счет

снижения рождаемости. Но если в 1991 г. эмигрировали 80 тыс. человек, то в 1997 г. — 270 тыс. Страну покинули 2/3 немецких семей\*.

\* См.: Известия. 1998. 11 марта.

В ч. 1 ст. 1 Конституции закреплён принцип, согласно которому *человек, его жизнь, права и свободы суть высшая ценность государства*. Это означает предпочтение индивидуальных интересов интересам общества и государства. Данный принцип ориентирован на защиту человека от произвола и репрессивных государственных мер, обеспеченных мощным принуждением в виде армии, полиции и т. п. Вместе с тем этот принцип не означает, что человек может злоупотреблять своими правами и свободами. Подтверждением этому служат положения ч. 5 ст. 12 Конституции, утверждающие, что осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать прав и свобод других лиц, посягать на конституционный строй и общественную нравственность.

*Ограничениям* прав и свобод в Конституции Казахстана посвящена ст. 39, которая обставляет ограничение прав и свобод тремя условиями:

— целями, достижение которых требует ограничения прав и свобод. Такими целями могут быть только защита конституционного строя, охрана общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения. Не допускается ни в какой форме ограничение прав и свобод граждан по политическим мотивам;

— правовой основой: права и свободы могут быть ограничены только законами и лишь в той мере, в какой это необходимо для достижения указанных выше целей;

— сохранением межнационального согласия: любые действия, способные нарушить межнациональное согласие, признаются неконституционными.

В довершение всего Конституция определяет перечень прав и свобод, которые ни в каких случаях не подлежат ограничению. Это право на гражданство, а равно такие преимущественно личные права и свободы, как запрещение экстрадиции, покровительство гражданам за границей, право на правосубъектность и законную защиту прав и свобод, включая право на квалифицированную юридическую помощь, далее право на равенство перед законом и судом и запрет дискриминации, право на жизнь, право на личную свободу, право на неприкосновенность достоинства и на физическую неприкосновенность, право указывать или не указывать национальную, партийную и религиозную принадлежность, право на пользование родным языком и культурой, на свободный выбор языка, право на свободу совести, право собственности и ее наследования.

## **2. Казахское гражданство и режим иностранцев**

В настоящее время в Казахстане институт гражданства регулируется Конституцией (ст. 10), Законом "О гражданстве Республики Казахстан" от 20 декабря 1991 г. с изменениями, внесенными Указом Президента Республики Казахстан, имеющим силу закона, от 3 октября 1995 г., другими законами и международными договорами. Институт гражданства в республике претерпел значительные изменения. Они выражаются прежде всего в признании Казахстаном примата общечеловеческих ценностей, равноправия государства и гражданина, их взаимных обязанностей и вытекающей из них ответственности.

Понятие гражданства дано в преамбуле Закона о гражданстве, где оно определено как устойчивая политико-правовая связь лица с государством, выражающая совокупность их взаимных прав и обязанностей. Обращает на себя внимание, что казахская дефиниция гражданства воспроизвела ту, которая содержалась в последнем союзном Законе о гражданстве СССР. Определение гражданства как политико-правовой связи человека с государством открывает возможность требовать от гражданина лояльности к власти, что бы эта власть ни творила. Не случайно российский законодатель отказался от политической составляющей указанной дефиниции. Правовая же связь обязывает гражданина выполнять только те веления государства, которые основаны на праве.

Взаимные права и обязанности государства и гражданина получили конкретную расшифровку в ст. 1 Закона. Государство в лице своих органов и должностных лиц ответственно перед своими гражданами, а гражданин Республики Казахстан ответствен перед республикой. Он обязан соблюдать Конституцию и законы республики, защищать ее интересы, территориальную целостность, уважительно относиться к обычаям, традициям, государственному языку и языку представителей всех национальностей, проживающих на ее территории, способствовать укреплению могущества, суверенитета и независимости республики.

Институт гражданства в Казахстане базируется на установленных Конституцией и Законом о гражданстве принципах. Важнейший из них — принцип равенства граждан. В соответствии с ч. 1 ст. 10 Конституции гражданство республики — *единое и равное независимо от оснований его приобретения*. На гражданство в полной мере распространяется запрещение дискриминации, предусмотренное в изложенной выше ч. 2 ст. 14 Конституции.

Согласно Закону гражданами Республики Казахстан являются лица, которые постоянно проживали в республике на день вступления в силу Закона о гражданстве либо приобрели гражданство республики в соответствии с Законом, а также лица, вынужденно покинувшие территорию Казахстана и проживающие в других государствах, имея гражданство этих государств, если это не противоречит законам государств, гражданами которых они являются.

Мы уже отмечали, что Конституция 1993 г. в части четвертой ст. 4 допускала возможность двойного гражданства: "За всеми гражданами Республики, вынужденно покинувшими ее территорию, а также казахами, проживающими в других государствах, — говорилось там, — признается право иметь гражданство Республики Казахстан наряду с гражданством других государств, если это не противоречит законам государств, гражданами которых они являются". В отличие от этого ч. 3 ст. 10 Конституции 1995 г. гласит: "За гражданином Республики не признается гражданство другого государства". В этом выражается принцип *единственного* гражданства, которым исключается вышеприведенное положение, установленное в 1991 г.

Еще один принцип — это *право на гражданство*, которое представляет собой важный, неотъемлемый и независимый от государства императив, означающий невозможность по инициативе государства лишить человека гражданства или права изменить гражданство. Как установлено положениями преамбулы Закона о гражданстве, в Республике Казахстан каждый человек имеет право на гражданство. Согласно ч. 2 ст. 10 Конституции гражданин республики ни при каких условиях не может быть лишен гражданства или права изменить гражданство, равно как не может быть изгнан за пределы Казахстана.

Наконец, принцип *полноправия* означает, что граждане республики обладают максимальным объемом социально-экономических, политических и личных прав и свобод, провозглашенных и гарантируемых Конституцией и законами республики.

В рамках провозглашенных принципов государство взяло на себя обязательства способствовать гуманному разрешению вопросов, связанных с гражданством, в частности, оказывать защиту и покровительство гражданам, находящимся за рубежом; сохранять гражданство за лицами, проживающими за границей, вступившими в брак; не выдавать своих граждан другому государству, если иное не установлено международным договором республики.

Закон устанавливает основания для приобретения гражданства. Важнейшее из них — *рождение*. Видимо, по этой причине в законе именно этому основанию посвящено пять статей из восьми, регулирующих основания приобретения гражданства. Согласно закону ребенок, оба родителя которого к моменту его рождения состояли в гражданстве Республики Казахстан, является гражданином республики независимо от места рождения. Если к моменту рождения оба родителя постоянно проживали за пределами республики, гражданство ребенка определяется по письменному соглашению родителей. При разногражданстве родителей, один из которых к моменту рождения ребенка состоял в гражданстве республики, ребенок считается гражданином республики, если он родился: на территории республики либо вне ее пределов, но родители или один из них в это время имели постоянное место жительства на территории республики. В случае разногражданства родителей, один из которых к моменту рождения ребенка состоял в гражданстве республики, если в это время оба родителя имели постоянное место жительства вне пределов республики, гражданство ребенка, родившегося вне пределов Казахстана, определяется по письменному соглашению родителей. Ребенок, один из родителей которого к моменту рождения ребенка состоял в гражданстве республики, а другой был лицом без гражданства либо гражданство его не было известно, считается гражданином Казахстана независимо от места рождения.

В случае установления отцовства ребенка, мать которого не имеет гражданства, а отцом признается гражданин Республики Казахстан, ребенок, не достигший 14 лет, становится гражданином республики независимо от места рождения. В случае постоянного проживания этого ребенка за пределами республики его гражданство определяется по письменному соглашению родителей.

Специально регулируется приобретение гражданства детьми, родители которых неизвестны или не имеют гражданства. Находящийся на территории республики ребенок, оба родителя которого

неизвестны, считается гражданином Казахстана. Ребенок, родившийся на территории республики у лиц без гражданства, имеющих постоянное место жительства на ее территории, является казахстанским гражданином.

Следующее основание приобретения гражданства — прием в гражданство, или *натурализация*. Граждане других государств и лица без гражданства могут быть по их ходатайствам приняты в гражданство Республики Казахстан по решению Президента республики. Для такого приобретения гражданства закон устанавливает несколько условий. Основное из них — это постоянное проживание на территории республики не менее 10 лет. Независимо от этого срока гражданство могут получить лица, состоящие в браке с гражданами республики.

Общее требование в отношении срока постоянного проживания не распространяется также на следующие категории лиц:

- несовершеннолетних и недееспособных;
- лиц, имеющих особые заслуги перед республикой;
- вынужденных переселенцев, то есть лиц, вынужденно покинувших территорию Казахстана по политическим мотивам, и их потомков, если они возвратились для постоянного проживания в Казахстан как на историческую родину.

Сокращенный срок проживания и иные льготные условия приобретения гражданства установлены также для военнослужащих, состоящих на действительной военной службе и дислоцированных на территории республики. Вопросы приобретения ими гражданства определяются межгосударственными договорами Республики Казахстан.

Не отличается от обычного приема в гражданство и не предусматривает льгот *восстановление в гражданстве*. От обычного приема оно отличается тем, что касается соотечественников. В законе названы также основания, *предусмотренные межгосударственными договорами и иные*. В отличие от законов о гражданстве других государств — членов СНГ здесь не предусмотрено такое основание приобретения гражданства, как оптация, равно как и приобретение гражданства посредством регистрации.

В качестве оснований для отказа в приеме в гражданство в законе названы:

- совершение преступления против человечества, предусмотренного международным правом;
- сознательное выступление против суверенитета и независимости Республики Казахстан;
- призыв к нарушению единства и целостности территории республики;
- противоправная деятельность, наносящая ущерб государственной безопасности, здоровью населения;
- разжигание межгосударственной, межнациональной и религиозной вражды, противодействие функционированию государственного языка республики.

Кроме того, ходатайство о приеме в гражданство отклоняется, если заявитель осужден за террористическую деятельность, признан судом особо опасным рецидивистом, состоит в гражданстве других государств при отсутствии с ними межгосударственных соглашений о двойном гражданстве.

П р е к р а щ е н и е г р а ж д а н с т в а предусмотрено в следующих формах.

*Выход из гражданства* республики разрешается на основании ходатайства лица. В удовлетворении ходатайства может быть отказано, если заявитель имеет неисполненные обязательства перед республикой или имущественные обязанности, с которыми связаны существенные интересы граждан или предприятий, учреждений и организаций, общественных объединений, расположенных на территории республики. Выход допускается и в том случае, если заявитель привлечен к уголовной ответственности в качестве обвиняемого либо отзывает наказание по вступившему в законную силу приговору суда или если выход лица из гражданства республики противоречит интересам ее государственной безопасности.

Ребенок, являющийся гражданином республики и усыновленный гражданами других государств, по ходатайству усыновителей может выйти из гражданства республики, если они постоянно проживают за пределами республики. Выйти из гражданства может также ребенок, если из гражданства республики выходит и выезжает на постоянное место жительства за ее пределы тот из родителей, с которым живет ребенок.

*Утрата гражданства* имеет место в случае поступления лица в службу безопасности, полицию, органы юстиции или в иные органы государственной власти и управления в другом государстве, за исключением случаев, предусмотренных межгосударственными договорами республики, а также если

казахстанское гражданство было приобретено в результате предъявления заведомо ложных сведений или фальсифицированных документов.

Таким образом, прекращение гражданства посредством выхода из гражданства возможно по волеизъявлению гражданина или его законных представителей. Утрата гражданства происходит независимо от воли гражданина или даже вопреки его воле.

Закон устанавливает конкретные *полномочия государственных органов, причастных к решению вопросов гражданства*. Единственное должностное лицо, которое может принимать решения по этим вопросам, — Президент республики. Министерства внутренних дел и иностранных дел и их органы вправе вести прием граждан и заявлений по вопросам гражданства, а также вести регистрационную работу. Комиссия при Президенте республики по вопросам гражданства предварительно рассматривает поступившие заявления, запрашивает необходимые документы и материалы, оценивает их и вносит на рассмотрение Президента рекомендации.

Решение по вопросам гражданства может быть пересмотрено Президентом. Жалобы на решения по вопросам о принадлежности к гражданству и утрате гражданства подаются на его имя. Необоснованный отказ в приеме заявлений по вопросам гражданства, нарушение сроков их рассмотрения, а также другие неправомочные действия должностных лиц, нарушающие порядок рассмотрения дел о гражданстве и порядок исполнения решений по вопросам гражданства, могут быть обжалованы в установленном законом порядке вышестоящему в порядке подчиненности должностному лицу либо в суд.

Правовой статус иностранных граждан урегулирован Конституцией, Законом о гражданстве и Указом Президента Республики Казахстан, имеющим силу закона, "О правовом положении иностранных граждан в Республике Казахстан" от 19 июня 1995 г.

Иностранцы и лица без гражданства пользуются в республике правами и свободами, а также несут обязанности, установленные для граждан, если иное не предусмотрено Конституцией, законами и международными договорами (ч. 4 ст. 12 Конституции). Это "иное" касается преимущественно политических прав, свобод и обязанностей.

Кроме того, только гражданину республики Конституция гарантирует право на ознакомление с затрагивающими его права и интересы документами, решениями и источниками информации, ряд социальных и экономических возможностей, равно как только от граждан требует выполнения отдельных обязанностей. Вместе с тем действующее законодательство Республики Казахстан в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства провозглашает режим *наибольшего благоприятствования*.

## 1. Личные права, свободы и обязанности

В разд. II "Человек и гражданин" Конституции Республики Казахстан регулированию личных прав посвящена по меньшей мере треть статей.

Важнейшее из провозглашаемых личных прав — *право на жизнь* (ст. 15), которое принадлежит каждому. Никто не вправе произвольно лишать человека жизни. Смертная казнь устанавливается законом как исключительная мера наказания за особо тяжкие преступления с предоставлением приговоренному лицу права ходатайствовать о помиловании. В середине 90-х гг., по данным общественной организации "Международная амнистия", Казахстан занимал четвертое место в мире после Китая, Саудовской Аравии и Нигерии по соотношению числа казненных с численностью населения. В 1995 г. при населении Казахстана, не достигавшем 17 млн. человек, в республике был казнен 101 осужденный\*. Принятый в 1997 г. новый Уголовный кодекс предусмотрел возможность назначения смертной казни лишь за убийство или посягательство на жизнь людей при отягчающих обстоятельствах (террористический акт, захват заложников и т. п.). Альтернатива расстрелу — пожизненное заключение\*\*.

---

\* См.: Известия. 1996. 13 марта.

\*\* См.: Известия. 1997. 6 авг.

Согласно Конституции (ст. 16) каждый имеет право *личную свободу*. Арест и содержание под стражей допускаются только в предусмотренных законом случаях и лишь с санкции суда или прокурора, с предоставлением арестованному права судебного обжалования. Без санкции прокурора лицо может быть подвергнуто задержанию на срок не более 72 часов. Каждый задержанный, арестованный, обвиняемый в совершении преступления имеет право пользоваться помощью адвоката (защитника) с момента задержания, ареста или предъявления обвинения. Очевидно, что эти весьма

прогрессивные нормы нуждаются не только в законодательном, но и в материальном обеспечении, которое в условиях посттоталитарного общества не всегда бывает возможно реализовать в необходимой мере. Например, Казахстану (как, впрочем, и России) еще потребуется время, чтобы подготовить необходимое число адвокатов.

В ст. 17 Конституция провозглашает *неприкосновенность достоинства* человека. Никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию.

Конституция гарантирует каждому *неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту чести и достоинства* (ст. 18). В связи с этим каждый имеет право на тайну личных вкладов и сбережений, переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений. Ограничения этого права допускаются только в случаях и в порядке, прямо установленных законом. Государственные органы, общественные объединения, должностные лица и средства массовой информации обязаны обеспечить каждому гражданину возможность ознакомиться с затрагивающими его права и интересы документами, решениями и источниками информации; как отмечалось, последнее относится только к гражданам. Гарантия данных прав имеет важное юридическое значение для характеристики отношений государства с человеком, недопустимости незаконного вторжения государства в частную жизнь и служит критерием личной свободы человека.

Одно из проявлений личной свободы — *свобода передвижения и поселения*. Каждому, кто законно находится на территории Республики Казахстан, принадлежит согласно ст. 21 Конституции право свободного передвижения по ее территории и свободного выбора местожительства, кроме случаев, оговоренных законом. Каждый также вправе выезжать за пределы республики, а граждане — и беспрепятственно возвращаться.

В ч. 1 ст. 25 Конституция гарантирует неприкосновенность жилища, устанавливая, что проникновение в жилище, производство его осмотра и обыска допускаются лишь в случаях и в порядке, установленных законом.

Осуществление каждым права на *свободу совести* (ст. 22) не должно обуславливать или ограничивать общечеловеческие и гражданские права и обязанности перед государством. В соответствии с положениями ст. 5 Закона "О свободе вероисповедания" от 15 января 1992 г. государственная система образования и воспитания в республике отделена от религиозных объединений и носит светский характер. В школах, вузах и других учебных заведениях не допускается религиозная пропаганда. Указанная норма означает, что религиозные дисциплины не могут включаться в программы государственных учебных заведений в качестве идеологии. Информация о религии может содержаться в учебных программах указанных учебных заведений только в качестве составной части научного знания об обществе и человеке в силу присущей религиозным сведениям культурной ценности.

Для Казахстана как многонационального и многоконфессионального государства серьезное значение имеет гарантированное ст. 19 Конституции *право определять и указывать или не указывать свою национальность, а также партийную и религиозную принадлежность*. В этой же статье провозглашено право каждого также на пользование родным языком и культурой, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества. Однако изданный в 1997 г. Закон "О языках", похоже, не вполне отвечает данному конституционному принципу. Он хотя и запретил ущемлять права граждан по языковому основанию, но предусмотрел среди прочего создание перечня профессий, специальностей и должностей, для которых необходимо знание государственного языка в определенном объеме и в соответствии с квалификационными требованиями. Закон предписал также, что объем телерадиовещательных программ на казахском языке независимо от форм собственности на телерадиостанции не должен быть менее суммарного объема на других языках.

Конечно, при этом нельзя не учитывать болезненную проблему недостаточной развитости казахского языка, который в советское время оставался преимущественно бытовым языком, вследствие чего образованные казахи предпочитали даже в быту русский язык. Проблема развития казахского языка, конечно, должна решаться, но пока это не достигнуто, искусственное его насаждение порождает сложности как для неказахов, составляющих почти половину населения республики, так и для самих казахов.

К конституционным личным обязанностям можно отнести предусмотренную в ч. 1 ст. 34 обязанность *уважать права, свободы, честь и достоинство других лиц*.

#### 4. Политические права, свободы и обязанности

По сравнению с личными правами и свободами о политических правах и свободах в Конституции Казахстана сказано весьма скупо. Правда, ряд политических прав урегулирован текущим законодательством, в частности указами Президента республики, о чем подробно будет рассказано ниже.

Важнейшее из конституционных политических прав — *право на участие в управлении делами государства* (ч. 1 ст. 33). При этом Конституция различает участие в управлении посредством так называемой прямой и представительной демократии. Граждане вправе обращаться лично, направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Что касается избирательных прав, то на них мы остановимся ниже — в п. 1 § 4 настоящей главы.

Согласно ст. 32 Конституции граждане республики вправе *мирно и без оружия собираться*, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование. Пользование этим правом может ограничиваться законом в интересах государственной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья, защиты прав и свобод других лиц. Более детально порядок участия граждан в управлении государством, указанным способом, определен Указом Президента Республики Казахстан, имеющим силу конституционного закона, "О порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций в Республике Казахстан" от 17 марта 1995 г. Этот нормативный акт дополняет положения Конституции новыми способами оказания воздействия на власть. Так, согласно Указу под формами выражения общественных, групповых или личных интересов и протеста, именуемых в законодательстве шествиями и демонстрациями, следует понимать также голодовку в общественных местах, возведение юрт, палаток, иных сооружений и пикетирование. Право на проведение публичных мероприятий предоставлено только гражданам. В Казахстане действует уведомительный порядок реализации права на проведение публичных мероприятий. Заявление об их проведении подается не позднее 10 дней до начала мероприятия в местный исполнительный орган уполномоченными трудовыми коллективами, общественных объединений или отдельных групп граждан, достигших 18-летнего возраста.

Установленное ст. 23 Конституции право граждан на *свободу объединений* направлено на облегчение их участия в массовых действиях и выработке совместных действий. Вместе с тем, чтобы оградить само государство от политических пристрастий и внутренних распри по политическим и иным мотивам, Конституция установила запрет на реализацию указанного права некоторыми категориями государственных служащих. Военнослужащие, работники органов национальной безопасности, правоохранительных органов и судьи не должны состоять в партиях, профессиональных союзах, выступать в поддержку какой-либо политической партии.

Однако по новому Уголовному кодексу деятельность незарегистрированных общественных объединений, организация несанкционированных митингов, манифестаций и собраний считаются правонарушением.

Граждане согласно ч. 4 ст. 33 Конституции имеют *равное право на доступ к государственной службе*. Для того чтобы сделать это право реальным, Конституция установила определенные цензы для избирателей и кандидатов на выборные должности. Требования, предъявляемые к кандидату на должность государственного служащего, обуславливаются только характером должностных обязанностей и устанавливаются законом.

Своеобразным продолжением права на тайну частной жизни служит свобода слова *и творчества* и вообще *свобода информации* (ст. 20), которая особое значение имеет для политической сферы жизни общества. Согласно Конституции цензура в Казахстане запрещается. Каждый имеет право свободно получать и распространять информацию любым не запрещенным законом способом. Перечень сведений, составляющих государственные секреты республики, определяется законом. При этом не допускаются пропаганда или агитация за насильственное изменение конституционного строя, нарушение целостности республики, подрыв безопасности государства, войну, социальное, расовое, национальное, религиозное, сословное и родовое превосходство, а также культ жестокости и насилия.

Несмотря на вполне демократические конституционные положения о политических правах и свободах, в печати неоднократно появлялись сообщения о преследовании оппозиционных деятелей, избиениях, незаконных арестах и т. п.



Конституция в ст. 34 обязывает каждого соблюдать ее и законодательство республики, уважать ее государственные символы. Согласно ст. 36 защита республики есть священный долг и обязанность каждого ее гражданина, а военную службу граждане несут в порядке и видах, установленных законом.

## 5. Экономические, социальные и культурные права, свободы и обязанности

Данная группа прав, свобод и обязанностей по объему занимает в Конституции Казахстана второе место после личных. Это свидетельствует о значительном демократическом прогрессе в республике и отказе от "социалистических" ценностей, одной из которых считался приоритет социально-экономических прав в ущерб личным правам. Кроме того, в прежнем подходе отчетливо проявлялась ориентация на монопольную роль государства в предоставлении экономических и социальных благ человеку, который находился под всесторонней государственной опекой. На самом деле таким образом ущемлялись социальное благополучие и самостоятельность личности, отсекались от социальной сферы общественные и благотворительные фонды, порождались иждивенческие привычки.

Экономические и социальные права касаются таких важных сфер общественной жизни, как собственность, трудовые отношения, отдых, здоровье, образование, и призваны обеспечить физические, материальные, духовные и другие социально значимые потребности человека.

В соответствии с Конституцией (ст. 24) каждый имеет право на *свободу труда*, свободный выбор рода деятельности и профессии. За каждым Конституция признает также право на условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд без дискриминации, на социальную защиту от безработицы. Принудительный труд в принципе запрещен и допускается только по приговору суда либо в условиях чрезвычайного или военного положения. Гарантируется право на индивидуальные и коллективные *трудовые споры* с использованием законных способов их разрешения, включая право на забастовку. В порядке реализации *права на отдых* работающим по трудовому договору гарантируются установленные законом продолжительность рабочего времени, выходные и праздничные дни, оплачиваемый ежегодный отпуск. В ст. 28 гражданам гарантируется минимальный размер заработной платы и пенсии, *социальное обеспечение* по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца и по иным законным основаниям. Поощряются добровольное социальное страхование, создание дополнительных форм социального обеспечения и благотворительность.

Наряду с правом на труд в Конституции Казахстана признаются право *частной собственности и ее наследования*. Однако согласно ч. 1 ст. 26 Конституции не все лица, проживающие на территории республики, а только "граждане Республики Казахстан могут иметь в частной собственности любое законно приобретенное имущество". Собственность, в том числе право наследования, гарантируется законом. Никто не может быть лишен своего имущества, иначе как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд в исключительных случаях, предусмотренных законом, может быть произведено при условии равноценного его возмещения.

В условиях развивающихся рыночных отношений особое значение приобретает свобода *предпринимательской деятельности*, которую Конституция в ч. 4 ст. 26 гарантирует каждому. Поскольку за короткий промежуток времени трудно отойти от монопольного права государства на экономическую деятельность, а также обходиться без так называемых естественных монополий (на транспорте, в горной промышленности и т. д.), то Конституция установила, что монополистическая деятельность регулируется и ограничивается законом. По существу это также направлено на развитие рыночных отношений, чему служит и запрет недобросовестной конкуренции.

В Конституции (ч. 1 ст. 25) в своеобразной форме записано такое важное социальное право, как *право на жилище*: не допускается лишение жилища, иначе как по решению суда. В то же время исчезла из Конституции норма, существовавшая в советский период и провозглашавшая право на бесплатное получение жилья.

К социальным правам относится также *право на образование* (ст. 30). Данное право гарантировано, как это принято в демократических государствах, с учетом интересов достаточно широкого круга заинтересованных сторон. Прежде всего Конституцией гарантируется бесплатное среднее образование в государственных учебных заведениях, которое обязательно. Гражданин имеет право получить на конкурсной основе бесплатно высшее образование также в государственном высшем учебном заведении. В то же время на основаниях и в порядке, установленных законом возможно получение платного образования в частных учебных заведениях. Это способствует привлечению для нужд образования негосударственных средств, разгружает государственный бюджет и, по крайней мере потенциально, может способствовать повышению качества образования. Далее, получение платного

образования ставится под контроль государства, так как деятельность любых учебных заведений должна соответствовать общеобязательным стандартам образования, которые устанавливаются государством. Следует отметить, что право на получение бесплатного образования гарантируется только гражданам.

Надо сказать, что Казахстан испытывает серьезные трудности с финансированием образования. В 1999 г. государство смогло обеспечить бесплатное образование только для 8 тыс. студентов, а для 7 тыс. предусматривалась выдача возвратных образовательных кредитов. Прием студентов в государственные вузы был сокращен вдвое по сравнению с предшествующим годом. Экзамены проводились путем тестирования в регионах, после чего в республиканском центре тестирования принималось окончательное решение. По данным 1998 г., расходы на образование на человека составляли 97 долл. США, тогда как в России — 237 долл., а в США — более 5 тыс. долл.\*

---

\* См.: Поиск. 1999. № 19.

Еще одно существенное социальное право, гарантируемое Конституцией (ч. 1 и 2 ст. 29) гражданам, — *право на охрану здоровья*. Граждане вправе получать бесплатно гарантированный объем медицинской помощи, установленный законом. Каков этот объем, насколько он достаточен, сказать трудно.

Согласно ч. 2 и 3 ст. 27 Конституции *забота о детях и их воспитание* суть естественные право и обязанность родителей так же, как совершеннолетние трудоспособные дети обязаны заботиться о нетрудоспособных родителях. Конституция возлагает на граждан обязанности заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры, равно как сохранять природу и бережно относиться к природным богатствам (ст. 37, 38).

## **6. Конституционные гарантии прав и свобод**

К числу конституционных гарантий провозглашаемых прав и свобод следует отнести прежде всего записанное в ст. 13 Конституции право каждого на *признание его правосубъектности*, а также на *защиту своих прав и свобод* всеми не противоречащими закону способами, включая необходимую оборону. Для облегчения защиты прав и свобод, а также для осуществления ее на профессиональном уровне Конституция гарантирует каждому право на судебную защиту и право на получение квалифицированной юридической помощи. В случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается бесплатно. Суды не вправе применять законы и иные нормативные правовые акты, ущемляющие конституционные права и свободы человека и гражданина. Если суд усмотрит, что закон или иной нормативный правовой акт, подлежащий применению, ущемляет закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина, он обязан приостановить производство по делу и обратиться в Конституционный совет с представлением о признании этого акта неконституционным.

Особое внимание уделяется в Конституции также иным, чем суд, институциональным гарантиям прав и свобод. В качестве одной из главных таких гарантий Конституция называет (ч. 2 ст. 40) Президента республики, выступающего символом и гарантом единства народа и государственной власти, незыблемости Конституции, прав и свобод человека и гражданина. Другой орган государственной власти, который в соответствии с нормами Конституции выступает гарантом прав и свобод человека, — это Парламент, наделенный правом издавать законы, регулирующие осуществление прав, свобод и обязанностей человека и гражданина. Следует упомянуть также в данной связи и прокуратуру, на которую возложен высший надзор за законностью, а равно местные представительные органы — маслихаты (п. 5 ч. 4 ст. 86 Конституции).

## **§ 3. Конституционные основы общественного строя**

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

Конституция Республики Казахстан регулирует отношения в сфере экономики, социальной и духовно-культурной жизни в довольно ограниченном объеме. Соответствующие положения можно вычлени из статей, содержащихся в первых двух разделах Конституции.

**Экономические отношения.** К числу основополагающих принципов деятельности республики ч. 2 ст. 1 Конституции относит среди прочего экономическое развитие на благо всего народа.

Как установлено в ст. 6 Конституции, в республике признаются и равным образом защищаются государственная и частная *собственность*, а согласно ч. 2 ст. 26 *собственность*, в том числе право наследования, гарантируется законом. При этом в регулировании института собственности применяется современное понимание отношений собственности. В ч. 2 ст. 6 казахстанской Конституции прямо воспроизведено положение ч. 2 ст. 14 Основного закона для Германии 1949 г., который, в свою очередь, воспроизвела часть третьей ст. 153 Веймарской конституции Германии 1919 г., предусматривавшую, что *собственность* обязывает и пользование ею должно одновременно служить общественному благу. Поэтому субъекты и объекты собственности, объем и пределы осуществления собственниками своих прав, гарантии их защиты определяются законом.

Учитывая переходный этап развития, на котором находится казахстанское общество, Конституция установила в ч. 3 ст. 6, что земля и ее недра, воды, растительный и животный мир, другие природные ресурсы находятся в государственной собственности. Земля может находиться в частной собственности на основаниях, условиях и в пределах, установленных законом.

Анализ конституционных положений, включая упомянутое выше в п. 1 § 2 настоящей главы содержание ч. 5 ст. 12 Конституции, позволяет выделить следующие ключевые моменты конституционно-правового регулирования института собственности:

- провозглашение и равную юридическую защиту всех форм собственности;
- исключительную государственную собственность на природные ресурсы, кроме земли. Что касается земли, то Конституция допускает возможность перехода части ее в частную собственность под жестким государственным контролем;
- пользование собственностью в интересах не только собственника, но и общества, из чего следует недопустимость использования собственности вопреки интересам общества;
- установление пределов прав собственника, каковыми являются права и свободы других лиц, конституционный строй и общественная нравственность.

Такое регулирование отношений собственности позволяет наполнить реальным содержанием конституционный принцип социального государства.

В связи с этим следует напомнить, что Конституция, провозглашая *свободу предпринимательской деятельности*, предусматривает регулирование и ограничение законом монополистической деятельности и запрещает недобросовестную конкуренцию. Хозяйственная деятельность и предпринимательство регулируются Законом "О свободе хозяйственной деятельности и развития предпринимательства в Казахской ССР" 1990 г. и Законом "О защите и поддержке частного предпринимательства" 1992 г. с последующим их изменением Указом Президента Республики Казахстан от 1995 г. Законодательство предусматривает отказ от прямого вмешательства государства в частную предпринимательскую деятельность при регулировании форм и способов защиты частного предпринимательства и его поддержки, декларирует максимальную свободу для частных предпринимателей, охрану коммерческой тайны и ответственность государственных органов и должностных лиц за нарушение прав частных предпринимателей. По официальным данным, благодаря поддержке государства сегодня в Казахстане действуют 372 тыс. субъектов малого и среднего бизнеса, обеспечивающих трудовую занятость 1,4 млн. граждан\*.

---

\* См.: *Рогов И.* Казахстан: через стабильность к демократии // Известия. 2000. 4 мая.

Регулирование *социальных отношений* также подчинено ряду конституционных целей и принципов. В частности, в упомянутой ч. 2 ст. 1 Конституции в качестве основополагающих принципов деятельности республики провозглашено общественное согласие.

В определенной мере мы уже касались этой проблемы в связи с изложением социальных прав и свобод. В связи с этим государство взяло на себя обязанность законодательно урегулировать соответствующие отношения, обеспечив их необходимыми нормативными и институциональными гарантиями. Так, регулированию законом подлежат *трудовые отношения*, основанные на конституционных правах, которые изложены в ст. 24 высшего закона республики. Наряду с государственным гарантированием минимального размера заработной платы и пенсий и прочих видов *социального обеспечения*, указанных в упомянутой выше ч. 1 ст. 28 Конституции, ч. 2 этой статьи говорит о поощрении добровольного социального страхования, создания дополнительных форм социального обеспечения и благотворительности.

Помимо гарантируемого ч. 2 ст. 29 Конституции устанавливаемого законом объема бесплатной *медицинской помощи* в ч. 3 этой статьи предусматривается необходимость законодательного

регулирования оснований и порядка получения платной медицинской помощи в государственных и частных лечебных учреждениях, а также у лиц, занимающихся частной медицинской практикой.

В ст. 25 содержатся гарантии *права на жилище*, хотя оно как таковое и не упоминается. В ч. 1 этой статьи запрещено лишение жилища иначе, как по решению суда, а ч. 2 обязывает государство указанным в законе категориям граждан, нуждающимся в жилье, предоставлять его за доступную плату из государственных жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами.

Согласно ст. 27 Конституции *браки и семья*, материнство, отцовство и детство находятся под защитой государства.

Многоязычный состав населения республики, насчитывающий более 100 этносов, порождает проблемы *межнациональных отношений*, которых мы уже касались в п. 1 § 2 настоящей главы. Согласно ст. 7 Конституции государственный язык республики — казахский, но в государственных организациях и органах местного самоуправления наравне с казахским официально употребляется русский язык. Государство заботится о создании условий для изучения и развития языков народа Казахстана. Конституция в ст. 93 возложила на местные представительные и исполнительные органы обязанность создать все необходимые организационные, материальные и технические условия для свободного и бесплатного овладения государственным языком всеми гражданами в соответствии со специальным Законом "О языках", принятым в мае 1997 г. О стремлении властей решить эти вопросы практически свидетельствует, например, то, что в Казахстане издаются газеты на 11 национальных языках, две телестудии вещают на 12 языках, радиостанции — на 6 языках народов республики. В Казахстане на 7 родных языках в дошкольных учреждениях воспитывается 426 тыс. детей, в общеобразовательных школах — более 3 млн. Около 106 тыс. детей представителей национальных меньшинств свой родной язык изучают как самостоятельный предмет.

Приведенные в предыдущем абзаце цифры в целом производят благоприятное впечатление. Вместе с тем они свидетельствуют о наличии значительных нерешенных проблем, если рассматривать их не абстрактно, а в сочетании с реальностями современного Казахстана, из 16,7 млн. человек населения которого (1998 г.) свыше 49% составляют национальные меньшинства.

При Президенте республики действует консультативный орган — *Ассамблея народов Казахстана*, где представлены все национально-культурные центры страны.

Современный уровень производства и технологий, противоречия между экономикой и экологией, создавшие угрозу для существования человека, потребовали конституционного установления и детального регулирования текущим законодательством задач государства по *охране здоровой окружающей среды* (ст. 31 Конституции). Для Казахстана, на территории которого проводились ядерные испытания и запуски ракет в космическое пространство, проблема состояния окружающей среды имеет особое значение. Видимо, по этой причине в Конституцию по примеру ч. 3 ст. 41 Конституции России включена норма, согласно которой подлежат привлечению к ответственности в соответствии с законом должностные лица, допустившие сокрытие фактов и обстоятельств, угрожающих жизни и здоровью людей.

*Духовно-культурные отношения*. Прежде всего в этой связи следует упомянуть сферу *образования*. Наряду с гарантиями получения гражданами бесплатного образования в государственных учебных заведениях, возможности которого, как мы видели, в настоящее время невелики, Конституция обязывает государство законодательно урегулировать основания и порядок получения платного образования в частных учебных заведениях и определить общеобязательные стандарты образования, которые обязательны для любых учебных заведений. На практике, насколько можно судить, платное образование предоставляется не только в частных, но и в государственных учебных заведениях.

Республика провозглашена светским государством и строит свою деятельность на основе отделения *религии* и церкви от государства. Государство не вмешивается в деятельность религиозных объединений, одновременно гарантируя равноправие вероисповеданий. На территории Казахстана представлены религиозные общины и церкви крупнейших мировых религий: ислама (сунниты), христианства (подавляющее большинство верующих — православные, имеются также протестанты, баптисты), иудаизма, буддизма. Следовательно, в современном Казахстане существует многоконфессиональное общество, при том, что в этническом плане доминируют две национальности: казахи и русские, составляющие около 80% всего населения республики. Церковь здесь выступает главным образом как хранитель нравственных, культурных и исторических традиций.

## 2. Конституционные основы политической системы

В Конституции 1995 г. важное место занимает конституционно-правовое регулирование политических отношений. Оно базируется на важнейших правовых принципах, прежде всего на принципе *народного суверенитета* и принципе *политического плюрализма*. Согласно ч. 1—3 ст. 3 Конституции народ — единственный источник государственной власти и осуществляет власть непосредственно через республиканский референдум и свободные выборы, а также делегирует осуществление своей власти государственным органам. Никто не может присваивать власть в республике; такие действия преследуются по закону. Как отмечалось, право выступать от имени народа и государства принадлежит Президенту, а также Парламенту в пределах его конституционных полномочий. Согласно же ч. 1 ст. 5 Конституции в республике признается идеологическое и политическое многообразие, не допускается слияние общественных и государственных институтов, создание в государственных органах организаций политических партий.

Характеристика казахского государства, а также относящиеся к нему конституционно-правовые принципы частично затрагивались нами выше, а подробно будут рассмотрены в последующих параграфах настоящей главы. Здесь мы остановимся только на основных конституционных принципах, относящихся к государству.

В ст. 1 Конституции провозглашается, что Республика Казахстан утверждает себя демократическим, светским, правовым и социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы. В качестве основополагающих принципов деятельности республики в указанной статье Конституции названы: общественное согласие и политическая стабильность, экономическое развитие на благо всего народа, казахстанский патриотизм, решение наиболее важных вопросов государственной жизни демократическими методами, включая голосование на республиканском референдуме или в Парламенте.

Конституция в ст. 2 определяет Республику Казахстан как унитарное государство с президентской формой правления. Суверенитет республики распространяется на всю ее территорию, целостность, неприкосновенность и неотчуждаемость которой обеспечивается государством. Наименования Республика Казахстан и Казахстан равнозначны.

Мы также отмечали, что согласно Конституции государственная власть в республике едина, осуществляется на основе Конституции и законов в соответствии с принципом ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви и взаимодействия их между собой с использованием системы сдержек и противовесов (ч. 4 ст. 3).

Конституция в ст. 8 обязывает республику уважать принципы и нормы международного права, проводить политику сотрудничества и добрососедских отношений между государствами, их равенства и невмешательства во внутренние дела друг друга, мирного разрешения международных споров, отказаться от применения первой вооруженной силы.

Государственная символика — флаг, герб и гимн — регулируется конституционным законом (ст. 9 Конституции).

Согласно ч. 2—5 ст. 5 Конституции **о б щ е с т в е н н ы е о б ъ е д и н е н и я** равны перед законом. Не допускается незаконное вмешательство государства в их дела, равно как возложение на *общественные объединения* функций государственных органов, государственное финансирование общественных объединений. Общественные объединения также не вправе вмешиваться в дела государства. Чтобы сделать последнее положение реальным и лишить общественные организации не только возможности вмешательства в дела государства, но даже соблазна сделать это, запрещаются создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение конституционного строя, нарушение целостности республики, подрыв безопасности государства, разжигание социальной, расовой, национальной, религиозной, сословной и родовой розни, а также создание непредусмотренных законодательством военизированных формирований. Кроме того, в Казахстане не допускается деятельность политических партий и профессиональных союзов других государств, партий на религиозной основе, а также финансирование политических партий и профессиональных союзов иностранными юридическими лицами и гражданами, иностранными государствами и международными организациями. Деятельность иностранных религиозных объединений на территории республики, а также назначение иностранными религиозными центрами руководителей религиозных объединений в республике подлежат согласованию с ее соответствующими государственными органами.

В республике зарегистрировано около 400 общественных объединений, в том числе около 30 политических партий\*. По другим данным, в стране действует более 2 тыс. неправительственных организаций, некоторые из которых создали Конфедерацию неправительственных организаций Казахстана\*\*.

\* См.: Страны мира: Справочник. 1999. М., 1999. С. 178.

\*\* См.: *Рогов И.* Указ. соч.

Исходя из особенностей основных положений политических платформ, ориентированности на электорат среди политических партий в Казахстане отчетливо выделяются четыре социально ориентированных группы партий: коммунисты, националисты, демократы и проправительственные "партии власти".

Партии левой ориентации (социалисты, коммунисты) популярны преимущественно среди рабочих индустриальных центров и небольшой части городской интеллигенции, сохранивших ностальгию по советскому периоду. Вместе с тем указанные партии не имеют здесь такой массовой поддержки избирателей, как в России.

*Социалистическая партия Казахстана (СПК)* появилась на политической арене 7 сентября 1991 г. в результате решения внеочередного (чрезвычайного) съезда Коммунистической партии Казахстана о ее переименовании. Это решение вызвало неоднозначную реакцию среди рядовых членов партии. Поскольку на съезде речь шла главным образом о переименовании партии, а не о пересмотре ее программы, то оказалось, что программные положения, предусматривавшие власть трудящихся, исключительную государственную собственность на основные средства производства и т. п., противоречат действующему законодательству. Это послужило основанием для отказа министерства юстиции в регистрации устава партии. Лишь после внесения соответствующих изменений устав был зарегистрирован.

В настоящее время СПК насчитывает около 47 тыс. членов. Изменился социальный и возрастной состав ее членов. Партия на 42% состоит из людей в возрасте до 40 лет и на 24% — из 40—50-летних. Среди них немало руководителей государственных структур, депутатов всех уровней. Около 40 депутатов Парламента предыдущего созыва состояли в СПК.

Основные пункты партийной программы в области демократизации общества — подлинная демократия, включая правовое государство с разделением функций трех ветвей власти, политический плюрализм, развитие демократических институтов, равноправие наций и свобода совести. В области экономики СПК предлагает изменение структуры государственных расходов и уменьшение финансирования убыточных предприятий, введение жесткой финансовой политики, принятие пакета законов о налоговой реформе, поддерживает разгосударствление и приватизацию собственности, свободное ценообразование. В области социальной политики партия выступает за государственную политику, позволяющую свести к минимуму трудности и издержки, связанные с преодолением кризиса в экономике, за социальную защиту уязвленных слоев населения, поддержку материнства и детства, упреждение безработицы. Как видно, СПК не только изменила свое название, но и в программе ее мало что осталось от коммунистического прошлого.

Ортодоксальная часть бывшей *Коммунистической партии Казахстана*, сохранившая ее прежнее название, поддержала на парламентских выборах 1999 г. 17% избирателей.

*Всесоюзная коммунистическая партия большевиков (ВКПБ)*, возглавляемая небезызвестной Н. Андреевой, учреждена в ноябре 1991 г. в Ленинграде. После распада СССР она решила отказаться от регистрации. Региональные (областные) организации не поддерживают между собой связи. ВКПБ периодически проводит мероприятия по советским праздникам.

Националистические группировки казахов и русских *Желтоксан (Декабрь)*, *Азат (Свобода)*, *Лад*, *Движение казачества* и др. стремятся привлечь к себе интеллигенцию, государственных служащих и радикально настроенную молодежь. Общим для этой группы политических движений является разделение по этническому признаку. Значительным влиянием они не пользуются.

Демократические партии *Народный конгресс Казахстана*, *Демократическая партия* образуют третью группу, опирающуюся на умеренно настроенную интеллигенцию как среди казахской, так и среди русскоязычной части населения. Наиболее характерными чертами партий, входящих в данную группу является то, что они придерживаются равной удаленности от идеологии национальных и классовых приоритетов. Основу их политической ориентации составляет приоритет прав человека.

Партия *Народный конгресс Казахстана (НКК)* создана в октябре 1991 г. Насчитывает около 30 тыс. членов. Как и многие зарубежные партии правого толка, НКК не имеет фиксированного членства, около 50% ее членов имеют возраст 40—45 лет. Ранее была представлена в Парламенте. В программе НКК отмечается, что ослепление национальной идеей не менее опасно, чем классовой. Это две дороги в одну пропасть. В сфере национальной политики основная цель НКК — укрепление гражданского согласия в условиях осознанной взаимозависимости всех наций и социальных слоев Республики Казахстан. Политическая цель — приход к власти парламентским путем. В социально-экономической политике НКК ставит своей целью создание правовых условий для развития современной социально ориентированной рыночной экономики, конечным звеном которой является товаропроизводство. Партия выступает за многоукладную экономику и равноправие всех форм собственности, за превращение Казахстана в зону, благоприятную для предпринимательства, за полную социальную и медицинскую реабилитацию населения, пострадавшего от всех видов экологических бедствий.

В Казахстане, как и в других республиках бывшего СССР, неоднократно предпринимались попытки создания так называемой партии власти, на которую Президент мог бы опереться ходе президентских выборов и в Парламенте. Одним из примеров подобного политического образования является сначала союз, а ныне *Партия Народное единство Казахстана (ПНЕК)*, созданная государственными чиновниками. Она черпает поддержку в среде проправительственно настроенной интеллигенции, ПНЕК заявила о своей поддержке стратегического курса на обновление всех сфер жизни общества, правительственной политики перехода к рынку и интеграции Казахстана в мировую экономику, утверждения реальной демократии, становления независимого государства. Ключевые положения программы ПНЕК — реальное участие миллионов людей в политике на базе массовой политической партии; широкая политическая коалиция и конструктивное сотрудничество Правительства и оппозиции на переходный период к социально ориентированной рыночной экономике, консенсус, несилловые методы в политике, учет мнения политических меньшинств; приверженность идее правового государства в форме президентской республики, формирование нового профессионального Парламента, создание смешанной экономики с сохранением сильного государственного регулирования в переходный период, адресная социальная защита, равенство наций при одновременном признании по некоторым вопросам приоритета казахской нации с учетом того, что Казахстан — это единственная для казахов государственность на планете.

Незадолго до парламентских выборов 1999 г. были созданы новые партии, имеющие определенный электорат, — *Отан* (Отчизна), *Гражданская* и *Аграрная*.

В то же время оппозиционная *Республиканская народная партия Казахстана (РНПК)*, возглавляемая бывшим Премьер-министром Акежаном Кажегельдиным, практически не имеет возможности легально действовать. А. Кажегельдин считает, что экономическое развитие страны подчинено политическим, клановым, даже семейным интересам, власть делит граждан на своих и чужих нередко по географическому, а подчас по этническому принципу\*.

---

\* См.: Известия. 1998. 12 сент.

После падения советского атеистического режима в республике изменилось отношение к церкви. В январе 1995 г. здесь действовало 1180 религиозных объединений и общин более 30 конфессий и доминаций. В ходе социологических исследований, проведенных Институтом развития Казахстана, из 2910 респондентов на вопрос "верующий ли Вы человек?" 1156 (39,7%) опрошенных признались в вере в Бога. 1927 человек, или 55,9%, выразили положительное отношение к чувствам верующих и религиозному культу вообще. И, наконец, 127, или 4,4%, признали себя атеистами\*. Основная из действующих в Казахстане церквей — *мусульманская (суннитская)*. На конец 90-х гг. в Казахстане функционировало около 600 мусульманских объединений (на январь 1989 г. было всего 44 общины). Вторая по численности прихожан — *Русская православная церковь Московского патриархата*. На территории Казахстана действует 177 приходов Русской православной церкви, в организационном управлении разделенных на три епископства. Из других религиозных верований здесь представлены: протестантизм, баптизм, иудаизм, индуизм.

---

\* См.: Кубеев Е. К. Указ. соч. С. 335—340

Что касается средств массовой информации, то сегодня более 70% из них, включая информационные агентства, не принадлежат государству.

## § 4. Выборы и референдум

### 1. Избирательные права

Согласно ч. 2 и 3 ст. 33 Конституции граждане имеют право избирать и избираться в государственные органы и органы местного самоуправления, а также участвовать в республиканском референдуме. Этим права лишаются граждане, которые признаны судом недееспособными или содержатся в местах лишения свободы по приговору суда.

Как упоминалось нами выше, в Казахстане основным нормативно-правовым актом, регулирующим избирательное право, является Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу конституционного закона, "О выборах в Республике Казахстан" 1995 г. (с последующими изменениями).

*Активным избирательным правом* обладают совершеннолетние граждане республики обоего пола, т.е. достигшие 18-летнего возраста, независимо от происхождения, социального, должностного и имущественного положения, пола, расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений, места жительства или любых иных обстоятельств.

*Пассивное избирательное право* предоставляется избирателям, баллотирующимся на должность Президента республики — по достижении 40 лет, депутата Мажилиса — 25 лет, Сената — 30 лет, члена местного представительного органа (маслихата) — 20 лет. Как правило, не допускается совмещение двух выборных мандатов или должностей. Депутат Парламента не может одновременно состоять в обеих палатах. От кандидата в Президенты требуется, чтобы он был гражданином республики по рождению, свободно владел государственным языком и проживал в Казахстане не менее 15 лет. Помимо общепринятых в демократических государствах ограничений пассивного избирательного права, в Казахстане не подлежат регистрации в качестве кандидатов в выборные органы государственной власти и местного самоуправления всех уровней лица:

— привлекавшиеся в течение года перед регистрацией к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционного правонарушения;

— подвергавшиеся в течение года перед регистрацией в судебном порядке административному взысканию за умышленное правонарушение;

— имеющие судимость, которая ко времени регистрации не погашена в установленном законом порядке.

Конституционность этих специфических, хотя в основном разумных, ограничений сомнительна. В ст. 33 и других статьях Конституции Казахстана нет положений, уполномочивающих законодателя, будь то Парламент или Президент, расширять круг лиц, лишенных избирательных прав.

Конституция в ч. 4 ст. 51 предъявляет дополнительные требования к кандидату в депутаты Сената: он должен не менее пяти лет состоять в казахстанском гражданстве, иметь высшее образование и стаж работы не менее пяти лет, постоянно проживать на территории области, города республиканского значения либо столицы не менее трех лет.

Выборы всех представительных органов *прямые*, за исключением выборов Сената Парламента республики, которые проводятся на основе *косвенного* избирательного права. *Равенство* избирательного права обеспечивается тем, что каждый избиратель на соответствующих выборах имеет один голос. Граждане Казахстана, проживающие за границей, могут голосовать на избирательных участках, расположенных в посольствах и иных представительствах Республики Казахстан в иностранных государствах.

### 2. Избирательный процесс

*Назначение выборов* в Парламент производится Президентом республики, а назначение выборов Президента — Мажилисом. Выборы в палаты Парламента проводятся не позднее чем за два месяца до окончания их полномочий, а внеочередные выборы — в течение двух месяцев с момента досрочного прекращения полномочий депутатов.

Руководство избирательным процессом возлагается на *избирательные комиссии* всех уровней, образуемые сроком на пять лет. Члены Центральной избирательной комиссии избираются и освобождаются от должности Мажилисом по представлению Президента республики. Все остальные избирательные комиссии образуются решениями акимов (глав администрации) соответствующих административно-территориальных единиц. Контроль за правильностью проведения выборов и соблюдением избирательных процедур помимо избирательных комиссий осуществляют в пределах



своих полномочий доверенные лица кандидатов, наблюдатели от соответствующих общественных объединений республики, иностранных государств и международных организаций. Финансовый контроль осуществляют также Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета, избирательные комиссии, банковские учреждения. Могут привлекаться другие государственные органы.

Своеобразный контроль за выборами Президента республики, депутатов Сената и Мажилиса осуществляет Конституционный совет. В соответствии с Указом 1995 г. по обращению Президента республики, председателей палат Парламента, не менее  $\frac{1}{5}$  от общего числа депутатов Парламента, Премьер-министра Конституционный совет решает в случае спора вопрос о правильности проведения выборов Президента республики и депутатов палат.

*Регистрация избирателей* производится участковыми избирательными комиссиями на основе данных об избирателях, представляемых местными исполнительными органами. Основанием для включения гражданина в список избирателей на конкретном избирательном участке служит факт его проживания на территории этого избирательного участка. Жалобы на невключение или неправильное включение гражданина в список избирателей, исключение из списка, допущенные в списке неточности подаются в участковую избирательную комиссию либо в суд.

Кандидатом может быть зарегистрирован любой избиратель, не подлежащий ограничениям, установленным Конституцией или Указом 1995 г. *Выдвижение кандидатов* в Президенты и кандидатов в депутаты Мажилиса возможно по инициативе общественных объединений или граждан — путем самовыдвижения. При самовыдвижении кандидата в Президенты требуется его поддержка избирателями, удостоверяемая их подписями (не менее 2% от общего числа избирателей), а при выдвижении кандидатов в депутаты Сената — поддержка выборщиков (не менее чем 10% от общего числа выборщиков), представляющих маслихаты. Кандидат в Президенты и кандидаты в депутаты Сената и Мажилиса должны, кроме того, внести на счет Центральной избирательной комиссии избирательный взнос. На парламентских выборах кандидат не должен выдвигаться более чем в одном избирательном округе.

Указ достаточно подробно регламентирует сроки и порядок проведения *предвыборной агитации*, которая начинается с момента регистрации кандидата и прекращается за день до дня выборов. При этом государство гарантирует равенство условий для предвыборной агитации. Каждый зарегистрированный кандидат имеет право на однократное 15-минутное выступление по государственному телевидению, однократное 10-минутное выступление по государственному радио, а также на публикацию двух статей в государственных органах печати в объеме, устанавливаемом соответствующей избирательной комиссией. Для предвыборной агитации избирательные комиссии выделяют кандидатам равную сумму денежных средств. Кроме того, все кандидаты обязаны оплачивать избирательные расходы из избирательных фондов. Указ установил максимальные размеры этих фондов.

*Голосование* — личное и тайное. Передача права голоса, как и голосование за других лиц, не допускаются. Поэтому каждый избиратель расписывается в списке избирателей в получении бюллетеня. Бюллетени для голосования выдаются избирателям (выборщикам) на основании списков избирателей (списков выборщиков) по документу, удостоверяющему его личность.

### 3. Парламентские выборы

Из 77 депутатов Мажилиса 67 избираются на пять лет по одномандатным избирательным округам по *мажоритарной избирательной системе* в два тура: 10 депутатов избираются на тот же срок по *партийным спискам* и системе пропорционального представительства в общенациональном избирательном округе. К распределению депутатских мандатов в общенациональном избирательном округе допускаются политические партии, за списки кандидатов которых подано не менее 7% голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Формально выборы в Казахстане проводятся на альтернативной основе, однако Указ о выборах допускает участие в выборах и одного кандидата. В этом случае он считается избранным, если за него отдано более 50% голосов от числа проголосовавших избирателей при условии, что в голосовании приняли участие более половины избирателей.

*Избирательные округа* образуются Центральной избирательной комиссией с учетом административно-территориального деления республики и с учетом приблизительного равенства числа избирателей. Разница в численности избирателей в избирательных округах не должна превышать 25%. Обновление границ избирательных округов производится перед каждым парламентскими выборами. В связи с этим Указ 1995 г. устанавливает, что список избирательных округов с указанием их границ и

мест нахождения окружных избирательных комиссий публикуется в средствах массовой информации Центральной избирательной комиссией не позднее 10 дней после назначения выборов.

Лица, выдвинутые кандидатами в депутаты Мажилиса, в период между двумя и одним месяцем до дня выборов подают в окружную избирательную комиссию *заявление о согласии баллотироваться* для регистрации в качестве кандидата в депутаты. К заявлению прилагаются биографические данные, медицинская справка о состоянии психического здоровья, документ, подтверждающий внесение избирательного взноса. *Избирательный взнос* вносится из собственных средств кандидата в стократном размере установленной законодательством минимальной заработной платы. Вне зависимости от итогов выборов этот взнос кандидату не возвращается и обращается в доход республиканского бюджета.

Указ предусматривает несколько видов выборов депутатов Мажилиса: очередные выборы, проводимые по окончании конституционного срока полномочий; внеочередные выборы — в случае досрочного прекращения полномочий Парламента; выборы депутатов вместо выбывших — при досрочном выбытии депутата по любой причине. Дату выборов вместо выбывших депутатов назначает Центральная избирательная комиссия.

Для *действительности выборов* необходимо участие в голосовании более 50% избирателей. Кандидат, набравший более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании, считается *избранным*. В случае если ни один из кандидатов не набрал указанного числа голосов, проводится повторное голосование, в котором участвуют два кандидата, набравших большее число голосов. Повторное голосование проводится не позднее чем в двухмесячный срок. Избранным считается кандидат, набравший наибольшее число голосов избирателей, принявших участие в повторном голосовании, но не менее 40% от общего числа их голосов.

Последние по времени выборы депутатов Мажилиса состоялись 10 и 24 октября 1999 г. В выборах приняли участие 10 политических партий, и на каждый мандат баллотировались в среднем 8 кандидатов\*. В итоге выборов ПНЕК вместе с поддерживающей ее Гражданской партией создала самое крупное депутатское объединение в Мажилисе. Значительную часть депутатских мест занимают независимые депутаты, многие из которых так или иначе примыкают к правительственной коалиции.

---

\* См.: *Рогов И.* Указ. соч.

Выборы депутатов *С е н а т а* проводятся иначе. В Сенат избираются *тайным голосованием* по два депутата от каждой области, города республиканского значения и столицы на *совместном заседании депутатов всех представительных органов* соответствующей территориальной единицы, которые считаются выборщиками. Семь депутатов Сената назначаются Президентом на срок полномочий палаты. Половина избираемых депутатов Сената переизбирается каждые три года.

*Выдвижение* кандидатов в депутаты Сената начинается со дня, следующего за днем назначения выборов, и заканчивается за месяц до дня выборов. Оно проводится на сессиях соответствующих маслихатов. При этом от нескольких маслихатов может быть выдвинут один кандидат. Возможно самовыдвижение. Регистрируют кандидатов соответственно областные, городские (городов республиканского значения и столицы) избирательные комиссии. Обычно регистрация начинается не позднее чем за 40 дней до дня выборов и заканчивается не позднее чем за 20 дней до этого дня. Необходимые для регистрации документы и избирательный взнос — такие же, как при регистрации кандидатов в депутаты Мажилиса.

Совместное заседание выборщиков правомочно, если на нем присутствует более 50% от общего числа депутатов каждого из маслихатов, действующих в области, городе республиканского значения или в столице. Голосование считается состоявшимся, если в нем приняло участие более 50% присутствующих выборщиков. Выборы проводятся по мажоритарной избирательной системе абсолютного большинства. Избранным считается кандидат, набравший такое же количество голосов, как и при выборах депутата Мажилиса, рассмотренных нами выше. Последние по времени выборы депутатов Сената прошли в сентябре 1999 г.

#### 4. Президентские выборы

Президент Республики Казахстан избирается гражданами сроком на 7 лет. Конституция устанавливает фиксированную дату выборов Президента: они проводятся в первое воскресенье декабря и не могут совпадать по срокам с выборами нового состава Парламента (ч. 3 ст. 41).

Выдвижение кандидатов в Президенты начинается не ранее чем за три месяца и заканчивается за два месяца до дня выборов. Как отмечалось, в поддержку кандидата необходимо собрать подписи не менее

2% от общего числа избирателей. На последних президентских выборах в январе 1999 г. это составило 170 тыс. человек. В целях исключения доминирования отдельных регионов в процессе выдвижения кандидатов Указ о выборах содержит требование о том, что подписи в подписных листах должны в равной мере представлять не менее 2/3 областей, город республиканского значения и столицу республики. Для регистрации кандидату необходимо представить в Центральную избирательную комиссию документы, аналогичные тем, которые представляются при регистрации кандидатов в депутаты Парламента. Избирательный взнос для кандидата в Президенты установлен в сумме, равной тысячекратному размеру установленной законодательством минимальной заработной платы. На выборах 1999 г. она составила 2,4 млн. тенге (31 тыс. долл. США).

Выборы проводятся по мажоритарной избирательной системе абсолютного большинства. Если ни один из кандидатов в Президенты не набрал такое большинство голосов избирателей, то не позднее чем в двухмесячный срок назначается повторное голосование. При повторном голосовании избранным считается кандидат, набравший относительное большинство голосов избирателей.

Если на выборах Президента баллотировался один кандидат и он не был избран, если выборы Президента были признаны несостоявшимися или недействительными либо повторное голосование не позволило определить избранного Президента, Центральная избирательная комиссия назначает повторные выборы Президента. Кандидаты в Президенты, ранее баллотировавшиеся, в повторных выборах не участвуют. Повторные выборы проводятся не позднее чем в двухмесячный срок после первоначальных выборов. При этом сроки избирательных мероприятий сокращаются Центральной избирательной комиссией.

## **5. Выборы местных государственных органов и органов местного самоуправления**

Представительные местные государственные органы — маслихаты областей, города республиканского значения, столицы республики, городов и районов, а также представительные органы местного самоуправления городов районного значения, городских районов, поселков, аулов (сел), округов избираются гражданами тайным голосованием сроком на четыре года.

В соответствии с Указом 1995 г. выборы депутатов маслихатов проводятся по одномандатным избирательным округам. Число депутатов устанавливается соответствующим маслихатом. При этом в областные маслихаты, Алма-атинский городской и столичный маслихаты избирается до 50 депутатов, в городские — до 30, в районные — до 25. Маслихаты избираются по уже известной нам мажоритарной избирательной системе в два тура. Депутаты представительных органов местного самоуправления избираются по мажоритарной избирательной системе относительного большинства. Выборы считаются состоявшимися, если в голосовании приняло участие более 50% избирателей. В выборах депутатов маслихатов, которые прошли одновременно с выборами депутатов Мажилиса в октябре 1999 г., участвовало более 7 тыс. кандидатов от различных политических партий и общественных движений республики. Лицо может быть депутатом только одного маслихата.

## **6. Референдум**

В Казахстане проведение референдума регулируется Конституцией и Указом Президента республики, имеющим силу конституционного закона, "О республиканском референдуме" от 2 ноября 1995 г. В соответствии с законодательством республиканский референдум — всенародное голосование по проектам Конституции, конституционных законов, законов и решений по иным наиболее важным вопросам государственной жизни. Исходя из этого определения, можно выделить несколько видов референдумов. Наиболее важным из них является конституционный референдум. Ни Конституция, ни упомянутый Указ не содержат указаний на возможность проведения местных референдумов.

Инициатива проведения референдума принадлежит Президенту республики, Парламенту, Правительству, а также 200 тыс. граждан республики, обладающих правом на участие в референдуме, в количественном отношении в равной мере представляющих все области, столицу республики и город республиканского значения. В соответствии с Конституцией (п. 10 ст. 44) право принимать решение о проведении референдума принадлежит Президенту республики.

Не подлежат вынесению на референдум вопросы, которые могут повлечь за собой нарушение конституционных прав и свобод человека и гражданина, изменение унитарного устройства и нарушение территориальной целостности государства, изменение формы правления республики, а также вопросы, касающиеся правосудия, обороны, национальной безопасности и охраны общественного порядка; бюджетной и налоговой политики; амнистии и помилования; назначения и избрания на должность,

освобождения от должности лиц, относящихся к ведению Президента республики, палат Парламента и Правительства, выполнения обязательств, вытекающих из международных договоров республики.

Институт референдума в Казахстане имеет непродолжительную историю. Референдум был предусмотрен Конституцией 1993 г. и подробно урегулирован Указом Президента республики "О республиканском референдуме" от 25 марта 1995 г. Однако действие этого Указа в связи с принятием новой Конституции длилось несколько больше полугода.

На основании Конституции 1993 г. и Указа от 25 марта 1995 г. было проведено два референдума. На первом из них, который состоялся 29 апреля 1995 г., избиратели Казахстана проголосовали за продление до 1 декабря 2000 г. срока полномочий Президента Республики Казахстан Н. А. Назарбаева, всенародно избранного 1 декабря 1991 г. А 30 августа того же года, как отмечалось, всенародным референдумом была принята Конституция Республики Казахстан 1995 г.

## **§ 5. Государственные органы**

### **1. Форма правления и государственный режим**

Действующая Конституция Казахстана в отличие от подавляющего большинства конституций содержит характеристику формы правления. Согласно ч. 1 ст. 2 Конституции республика является государством с президентской формой правления. Однако анализ содержания Конституции, в частности системы государственных органов, показывает, что с точки зрения принятой классификации форм правления Казахстан представляет собой не президентскую, а *смешанную республику*, функционирующую по президентскому типу.

Как известно, в классических президентских республиках отсутствует институт политической ответственности Правительства перед Парламентом, а Президент не вправе распускать Парламент. В Конституции же Казахстана мы находим и возможность (хотя и усеченную) выражения Парламентом вотума недоверия Правительству (п. 6 и 7 ст. 53) и возможность роспуска Парламента Президентом (ст. 63).

Что же касается государственного режима, то мы его можем охарактеризовать как *суперпрезидентский*, ибо полномочия Президента по Конституции выходят за рамки общепринятых в демократическом государстве полномочий главы государства. Содержание его компетенции показывает, что в данном случае прокламированная в ч. 4 ст. 3 Конституции система сдержек и противовесов последовательного применения не находит: в отношении Президента сдержки и противовесы если и существуют, то весьма и весьма слабые. Поэтому мы не можем говорить о существовании в Казахстане дуалистического государственного режима, характерного для классических президентских республик и даже такой смешанной республики, функционирующей по президентскому типу, как Франция.

Впрочем, для общества, переживающего переходный период от тоталитаризма к демократии и не имеющего демократических традиций политической жизни, авторитарный политический режим и суперпрезидентский государственный режим, видимо, на какое-то время неизбежны. Опыт России также свидетельствует об этом.

### **2. Президент республики**

Развитие этого института в Республике Казахстан происходило весьма энергично и противоречиво. В Законе Казахской ССР "Об учреждении поста Президента Казахской ССР" от 24 апреля 1990 г. Президент впервые был назван главой республики. В этом же месяце Верховный Совет избрал Нурсултана Назарбаева Президентом Республики Казахстан. В Законе Казахской ССР "О совершенствовании структуры государственной власти" от 20 ноября 1990 г. он уже назван главой Казахской ССР, ее высшей исполнительной и распорядительной власти. 1 декабря 1991 г. Н. Назарбаев был переизбран всенародным голосованием на безальтернативной основе на эту должность, набрав 95,5% голосов избирателей. В ст. 75 Конституции 1993 г. Президент назван главой государства, возглавляющим единую систему исполнительной власти, гарантом соблюдения прав и свобод граждан, Конституции и законов республики.

В соответствии с Указом Президента Республики "О взаимодействии Президента Республики Казахстан с государственными органами Республики" от 12 сентября 1994 г. на Премьер-министра была возложена обязанность систематически информировать главу государства о работе правительства, на председателя Верховного суда — о работе судов по защите прав и свобод граждан, обеспечению

верховенства Конституции, законности и справедливости, на Генерального прокурора — о работе по надзору за исполнением законов.

В 1996 г. должны были состояться очередные президентские выборы. Однако на 29 апреля 1995 г. Н. Назарбаев назначил референдум, который продлил его полномочия до декабря 2000 г. Напомним, что через месяц была принята нынешняя Конституция. Затем в конце 1998 г. после конституционной реформы он инициировал досрочные президентские выборы, которые прошли 10 января 1999 г. на альтернативной основе. Помимо Н. Назарбаева баллотировались: С. Абдильдин, лидер Коммунистической партии и бывший председатель Верховного совета (до 1994 г.), Э. Габбасов, член комиссии Верховного совета по международным отношениям, обороне и безопасности, рассчитывавший на демократический электорат, и генерал Г. Касымов, председатель Таможенного комитета, выдвинувший "патриотическую" программу и призывавший к "наведению порядка". В выборах приняли участие 86,28% зарегистрированных избирателей. Из них за Н. Назарбаева проголосовали 81,08%, за С. Абдильдина — 12,08%, за Г. Касымова — 4,72% и за Э. Габбасова — 0,78%. Можно сказать, что переход к президентским выборам на альтернативной основе свидетельствует о стабилизации политической ситуации в республике и укреплении личного авторитета Н. Назарбаева.

**Задачи и компетенция.** В соответствии со ст. 40 Конституции Президент является главой государства, его высшим должностным лицом, определяющим основные направления внутренней и внешней политики государства и представляющим Казахстан внутри страны и в международных отношениях. Он — символ и гарант единства народа и государственной власти, незыблемости Конституции, прав и свобод человека и гражданина. Президент обеспечивает согласованное функционирование всех ветвей власти и ответственность органов власти перед народом. Таковы его конституционные задачи и функции, которые как бы выводят его из системы разделения властей. Он представляет собой центральное звено в системе государственных органов и возглавляет их иерархию. В то же время Конституция рассматривает Президента и как непосредственного лидера народа, о чем свидетельствует положение п. 1 ст. 44, согласно которому Президент обращается с ежегодным посланием к народу Казахстана о положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики республики. В ст. 46 Конституция установила, что Президент, его честь и достоинство неприкосновенны, обеспечение, обслуживание и охрана Президента и его семьи осуществляются за счет государства, причем эти положения распространяются и на экс-Президентов.

Компетенция Президента установлена Конституцией и Указом Президента, имеющим силу конституционного закона, "О Президенте Республики Казахстан" от 26 декабря 1995 г. Закрепленные в главе 2 Указа полномочия Президента подразделяются на: внешнеполитические, в области обороноспособности и безопасности государства, в отношении Парламента, Правительства, Конституционного Совета, судов и судей, органов прокуратуры, Центральной избирательной комиссии, Национального банка, Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета, республиканского референдума, акимов, иные полномочия.

В соответствии с положениями ст. 44 Конституции полномочия Президента могут быть разделены на две группы: 1) осуществляемые единолично; 2) осуществляемые при участии других государственных органов.

Обратимся сначала к полномочиям Президента *по отношению к Парламенту*. В этой сфере Президент в соответствии с п. 2 ст. 44 и ч. 2 ст. 45 Конституции назначает очередные и внеочередные выборы в Парламент республики, созывает первую сессию Парламента и принимает присягу его депутатов народу Казахстана, созывает внеочередные совместные заседания палат Парламента, подписывает представленные Сенатом законы и обнародует их либо возвращает для повторного обсуждения и голосования, издает на основании парламентского делегирования полномочий законы, действующие в течение не более одного года.

Согласно ч. 2 ст. 61 Конституции Президент имеет право определять приоритетность рассмотрения проектов законов, а также объявлять рассмотрение проекта закона срочным.

На основании ст. 63 Конституции Президент вправе распустить Парламент в случаях:

- выражения Парламентом вотума недоверия Правительству,
- двукратного отказа Парламента дать согласие на назначение Премьер-министра,
- политического кризиса в результате непреодолимых разногласий между палатами Парламента или Парламентом и другими ветвями государственной власти.

Парламент не может быть распущен в период чрезвычайного или военного положения, в последние шесть месяцев полномочий Президента, а также в течение одного года после предыдущего роспуска.

Следует отметить, что реализация данных полномочий Президента зависит не только от конституционных положений, но от целого ряда других факторов. Одним из них является расстановка политических сил в Парламенте и предшествующая партийная принадлежность Президента (в соответствии с ч. 2 ст. 43 Конституции на период осуществления своих полномочий Президент Республики приостанавливает свою деятельность в политической партии).

Например, 15 июня 1999 г. Н. Назарбаев после пятидневных острых парламентских дискуссий и демарша со стороны председателя Мажилиса и оппозиционных партий вынужден был отозвать свой запрос Мажилису в отношении расширения своих законодательных полномочий на период предстоящих парламентских каникул (с 1 июля по 1 сентября). Президент аргументировал свою позицию тем, что указанные полномочия ему необходимы вследствие скопления не рассмотренных в Парламенте проектов законодательных актов и ввиду предстоящего перерыва в работе Парламента в связи с выборами, тогда как стимулирование экономики страны требует принятия нормативных актов. Председатель Мажилиса М. Оспанов отклонил запрос на том основании, что законодательный "затор" явился результатом несвоевременного представления Правительством законопроектов в порядке законодательной инициативы, а также в связи с тем, что он и другие депутаты согласны перенести свой отпуск ради одобрения указанных законопроектов. Кроме того, президентский запрос был сделан на фоне подписанного и опубликованного в конце мая группой лидеров оппозиционных партий и общественных объединений в еженедельной газете "XXI век" меморандума. Они призывали к выдвижению совместных кандидатов от оппозиционных партий на предстоящих парламентских выборах в нижнюю палату Парламента и обвиняли Назарбаева в "незаконном расширении своих полномочий в результате референдума, проведенного в 1995 г., упразднении Конституционного суда и нарушении принципа разделения властей"\*. После октябрьских выборов 1999 г. расстановка политических сил в Парламенте изменилась в пользу Президента, и такие демарши вряд ли теперь возможны.

---

\* См.: Keesing's Record of World Events. 1999. Vol. 45. No. 6. P. 43000.

В компетенцию Президента входит также принятие решения о проведении республиканского референдума (п. 10 ст. 44 Конституции).

*В сфере исполнительной власти* в соответствии с п. 3 ст. 44 Конституции Президент назначает на должность Премьер-министра республики с согласия Парламента, но освобождает его от должности по собственному усмотрению. По представлению Премьер-министра Президент определяет структуру Правительства республики, назначает на должность и освобождает от должности его членов, а также образует, упраздняет и реорганизует центральные исполнительные органы республики, не входящие в состав Правительства. Президент принимает присягу членов Правительства, председательствует на его заседаниях по особо важным вопросам, поручает Правительству внесение законопроекта в Мажилис. Кроме того, Президент отменяет либо приостанавливает полностью или частично действие актов Правительства и акимов областей, городов республиканского значения и столицы республики. Он утверждает государственные программы республики, а также по представлению Премьер-министра единую систему финансирования и оплаты труда работников для всех органов, содержащихся за счет государственного бюджета республики (п. 8 и 9 ст. 44).

Кроме того, Президент республики вправе по собственной инициативе принять решение о прекращении полномочий Правительства и освободить от должности любого его члена. Освобождение от должности Премьер-министра означает прекращение полномочий всего Правительства. При отклонении отставки Правительства или его члена Президент поручает ему дальнейшее осуществление его обязанностей (ч. 6, 7 ст. 70 Конституции).

Президент участвует в формировании также некоторых других государственных органов, осуществляющих преимущественно или частично функции исполнительного характера. С согласия Парламента Президент назначает председателя Национального банка, с согласия Сената — Генерального прокурора и председателя Комитета национальной безопасности и по своему усмотрению освобождает их от должности (п. 4 и 5 ст. 44 Конституции). Согласно п. 6 и 7 ст. 44 он назначает и отзывает глав дипломатических представительств и назначает председателя и двух членов Счетного комитета по контролю за исполнением государственного бюджета.

Согласно п. 19 и 20 ст. 44 Конституции Президент назначает и освобождает от должности Государственного секретаря республики, определяет его статус и полномочия, формирует Администрацию Президента. Он образует Совет безопасности, Высший судебный совет и иные консультативно-совещательные органы.

Президент наделен рядом важных полномочий *в области внешних сношений, обороны и безопасности*, предусмотренных п. 11, 12, 16—18 ст. 44 Конституции.

Он ведет переговоры и подписывает международные договоры республики, подписывает ратификационные грамоты; принимает верительные и отзывные грамоты аккредитованных при нем дипломатических и иных представителей иностранных государств.

Президент — по должности Верховный главнокомандующий Вооруженными силами, назначает и освобождает от должности высшее командование Вооруженных сил, в случае агрессии против республики либо непосредственной внешней угрозы ее безопасности вводит военное положение на всей или части территории страны, объявляет частичную или общую мобилизацию, незамедлительно информируя об этом Парламент.

Когда демократические институты, независимость и территориальная целостность, политическая стабильность республики, безопасность ее граждан находятся под серьезной и непосредственной угрозой и нарушено нормальное функционирование конституционных органов государства, то после официальных консультаций с Премьер-министром и председателями палат Парламента Президент принимает меры, диктуемые названными обстоятельствами, включая введение на всей территории Казахстана и в отдельных его местностях чрезвычайного положения, применение Вооруженных сил, с незамедлительным информированием об этом Парламента.

Президент также формирует подчиненные ему Службу охраны Президента республики и Республиканскую гвардию.

Пунктами 13—15 ст. 44 Конституции урегулированы полномочия Президента в сфере *личного статуса* — награждение государственными наградами, присвоение почетных, высших воинских и иных званий, классов чинов, дипломатических рангов, квалификационных классов, решение вопросов гражданства республики и предоставления политического убежища, помилование граждан.

Конституция в п. 21 ст. 44 предусмотрела, что Президент осуществляет и другие полномочия в соответствии с Конституцией и законами.

Обычные *акты* Президента — это издаваемые на основе и во исполнение Конституции и законов указы и распоряжения, имеющие обязательную силу на всей территории республики (ч. 1 ст. 45). Однако, как отмечалось, Президент может издавать временные законы на основании делегации Парламента, а в случае нерассмотрения Парламентом в течение месяца законопроекта, который Президент объявил срочным, Президент вправе издать указ, имеющий силу закона, который действует до принятия Парламентом соответствующего закона. На практике Президент издает и указы, имеющие силу конституционного закона. Например, мы уже упоминали, что осуществление избирательных прав урегулировано имеющим силу конституционного закона Указом Президента Республики Казахстан "О выборах в Республике Казахстан" от 28 сентября 1995 г. То же относится и к осуществлению права участвовать в референдуме, которое урегулировано Указом Президента, имеющим силу конституционного закона, "О республиканском референдуме" от 25 марта 1995 г. Правовой статус иностранных граждан установлен Указом Президента, имеющим силу закона, "О правовом положении иностранных граждан в Республике Казахстан" от 19 июня 1995 г.

Иногда Президент вносит изменения в действующие законы. Например, Указом Президента Республики Казахстан, имеющим силу закона, от 3 октября 1995 г. были внесены изменения в Закон "О гражданстве Республики Казахстан" от 20 декабря 1991 г.

Акты Парламента, подписываемые Президентом, а также акты Президента, издаваемые по инициативе Правительства, предварительно скрепляются соответственно подписью председателя каждой из палат Парламента либо Премьер-министра, на которых возлагается юридическая ответственность за законность данных актов (ч. 3 ст. 45).

**Избрание, срок полномочий, несовместимость и замещение.** Порядок *избрания* Президента определен ст. 41 Конституции и Указом Президента Республики, имеющим силу конституционного закона, "О выборах в Республике Казахстан" от 28 сентября 1995 г., положения которых мы рассмотрели выше — в п. 4 § 4 настоящей главы. Конституция не требует, чтобы выборы проводились на альтернативной основе. Этот принцип записан в упомянутом Указе о выборах. Как отмечалось, срок полномочий Президента — семь лет. Конституция не допускает избрания на

должность Президента республики одного лица более двух раз подряд. 27 июня 2000 г. Парламент принял Закон "О первом Президенте Республики Казахстан", согласно которому Н. Назарбаеву после того, как в 2006 г. истечет второй срок его полномочий, будут предоставлены пожизненно следующие полномочия:

- обращаться к народу, государственным органам и должностным лицам с инициативами по важнейшим вопросам развития казахстанского общества;
- выступать перед Парламентом и на заседаниях Правительства, когда там обсуждаются наиболее существенные вопросы, возглавлять Ассамблею народов Казахстана, входить в состав Совета безопасности;
- ежегодно присуждать премии мира и прогресса;
- давать рекомендации действующему Президенту по вопросам кадровой политики, введения чрезвычайного положения и объявления войны\*.

---

\* См.: Известия. 2000. 17 и 28 июня.

Президент *вступает в должность* с момента принесения народу присяги. Присяга приносится в точно обозначенную дату — во вторую среду января в присутствии депутатов Парламента, членов Конституционного совета, судей Верховного суда, а также всех бывших президентов республики. Полномочия Президента прекращаются с момента вступления в должность вновь избранного Президента, а также в случае досрочного освобождения или отрешения Президента от должности либо его кончины. Экс-президентами считаются все бывшие президенты, кроме отрешенных от должности. Если Президент выбыл досрочно, лицо, принявшее на себя его полномочия, приносит присягу в течение месяца (ст. 42 Конституции).

Согласно ст. 43 Президент *не вправе* быть депутатом представительного органа, занимать иные оплачиваемые должности и осуществлять предпринимательскую деятельность. На период своих полномочий он приостанавливает деятельность в политической партии.

На основании ч. 1 ст. 47 Конституции Президент может быть досрочно *освобожден* от должности в силу стойкой неспособности исполнять обязанности вследствие болезни. В этом случае Парламент образует комиссию, состоящую из равного от каждой палаты числа депутатов и специалистов в соответствующих областях медицины. Решение о досрочном освобождении принимается на совместном заседании палат большинством не менее  $\frac{3}{4}$  от общего числа депутатов каждой из палат на основании заключения комиссии и заключения Конституционного совета о соблюдении установленных конституционных процедур.

В случае досрочного освобождения или отрешения от должности Президента, а также его кончины *исполнение его обязанностей на оставшийся срок* переходит к председателю Сената. При невозможности для него принять на себя обязанности Президента они переходят к председателю Мажилиса, а в случае невозможности и для него — к Премьер-министру республики. Лицо, принявшее на себя полномочия Президента, покидает свою прежнюю должность, которая замещается в установленном порядке. Оно, однако, не вправе инициировать изменения и дополнения Конституции (ст. 48 Конституции).

**О т в е т с т в е н н о с т ь.** Как указано в ч. 2 ст. 47 Конституции, Президент республики несет ответственность за действия, совершенные при исполнении своих обязанностей, только в случае государственной измены и может быть за это отрешен от должности Парламентом. Решение о выдвижении обвинения и его расследовании может быть принято большинством от общего числа депутатов Мажилиса по инициативе не менее чем  $\frac{1}{3}$  его депутатов. Расследование обвинения организуется Сенатом, и его результаты большинством голосов от общего числа депутатов Сената передаются на рассмотрение совместного заседания палат Парламента. Окончательное решение по данному вопросу принимается на совместном заседании палат большинством не менее  $\frac{3}{4}$  от общего числа голосов депутатов каждой из палат при наличии заключения Верховного суда об обоснованности обвинения и заключения Конституционного совета о соблюдении установленных конституционных процедур. Непринятие окончательного решения в течение двух месяцев с момента предъявления обвинения влечет за собой признание обвинения против Президента отклоненным. Отклонение обвинения на любой его стадии влечет за собой досрочное прекращение полномочий депутатов Мажилиса, инициировавших рассмотрение данного вопроса.

Согласно ч. 3 указанной статьи вопрос об отрешении Президента от должности не может быть возбужден в период рассмотрения им вопроса о досрочном прекращении полномочий Парламента.



### 3. Парламент

Согласно ч. 1 ст. 50 Конституции Парламент состоит из двух палат; Сената и Мажилиса, действующих на постоянной основе. В Конституции особо выделен принцип представительности этого органа. Мажилис представляет интересы народа Казахстана. Сенат представляет отдельные административно-территориальные образования и выражает региональные интересы и мнения, а также мнение Президента как главы государства, что находит свое выражение в способах формирования этой палаты, описанных выше в п. 3 § 4 настоящей главы. Вместе с тем Сенат — государственный орган всей республики. Депутат каждой из палат Парламента приносит присягу народу Казахстана.

**Компетенция.** Конституция в ч. 1 ст. 49 определяет Парламент Республики Казахстан как высший представительный орган республики, осуществляющий законодательные функции. По сравнению с парламентами демократических стран эта характеристика весьма узка, ибо сводит компетенцию Парламента только к законодательной деятельности. В действительности же компетенция казахстанского Парламента, как свидетельствуют другие положения Конституции, не ограничивается законодательствованием.

В Конституции выделены четыре группы вопросов, составляющих компетенцию Парламента: компетенция Парламента, осуществляемая на совместном заседании палат (ст. 53); компетенция Парламента, реализуемая посредством отдельных заседаний палат путем последовательного рассмотрения вопросов вначале в Мажилисе, а затем в Сенате (ст. 54); вопросы, составляющие исключительное ведение каждой из палат Парламента (ст. 55, 56); самостоятельная деятельность каждой из палат без участия другой палаты (ст. 57).

*На совместном заседании палат Парламент:*

1) по предложению Президента Республики Казахстан вносит изменения и дополнения в Конституцию; принимает конституционные законы, вносит в них изменения и дополнения;

2) утверждает республиканский бюджет и отчеты Правительства и Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета о его исполнении, вносит изменения и дополнения в бюджет;

3) проводит повторное обсуждение и голосование по законам или статьям закона, вызвавшим возражения Президента республики;

4) по инициативе Президента вправе делегировать ему законодательные полномочия на срок, не превышающий одного года;

5) дает согласие на назначение Президентом Премьер-министра Республики, председателя Национального банка республики;

6) заслушивает доклад Премьер-министра о программе Правительства и одобряет или отклоняет программу;

7) может выразить вотум недоверия Правительству;

8) решает вопросы войны и мира;

9) принимает по предложению Президента решение об использовании Вооруженных сил для выполнения международных обязательств по поддержанию мира и безопасности;

10) проявляет инициативу назначения республиканского референдума;

11) заслушивает ежегодные послания Конституционного совета о состоянии конституционной законности в республике;

12) образует совместные комиссии палат, избирает и освобождает от должности их председателей, заслушивает отчеты о деятельности комиссий;

13) осуществляет иные полномочия, возложенные на Парламент Конституцией.

Таким образом, первую группу полномочий, осуществляемую посредством совместных заседаний палат Парламента, составляют наиболее важные вопросы государственной жизни. Собравшись вместе, депутаты обеих палат могут более легко в процессе непосредственного общения друг с другом прийти к единому мнению по определенному вопросу. Вместе с тем именно наиболее важные проблемы, затрагивающие интересы всего общества, особенно по вопросам изменения и дополнения Конституции, утверждения республиканского бюджета требуют консолидации всего общества, опосредованно представленного в палатах Парламента.

*В отдельных заседаниях палат путем последовательного рассмотрения вопросов в нижней и верхней палатах Парламент:*

1) принимает законы;

2) обсуждает республиканский бюджет и отчеты о его исполнении, изменения и дополнения в бюджет, устанавливает отменяет государственные налоги и сборы;

3) устанавливает порядок решения вопросов административно-территориального устройства республики;

4) учреждает государственные награды, устанавливает почетные, воинские и иные звания, классные чины, дипломатические ранги, определяет государственные символы республики;

5) решает вопросы о государственных займах и оказании республикой экономической и иной помощи;

6) издает акты об амнистии граждан;

7) ратифицирует и денонсирует международные договоры республики.

Как видно из приведенного перечня данной группы полномочий Парламента, это вопросы, которые требуют самостоятельного учета палатами различных мнений. Поскольку в каждой из палат представлены относительно однородные внутренние интересы, но различные по отношению к интересам другой палаты, то лучше, когда без прямого влияния извне и без оглядки на представителей другой палаты каждая определится в отношении конкретной проблемы.

Еще большей степени специализации и учета особых интересов представителей каждой из палат требуют вопросы, составляющие самостоятельную компетенцию каждой из палат.

*К исключительному ведению Сената относятся:*

1) избрание и освобождение от должности по представлению Президента республики Председателя Верховного суда, председателей коллегий и судей Верховного суда, принятие их присяги;

2) дача согласия на назначение Президентом Генерального прокурора и председателя Комитета национальной безопасности;

3) лишение неприкосновенности Генерального прокурора, председателя и судей Верховного суда;

4) досрочное прекращение полномочий местных представительных органов в соответствии с законодательством республики;

5) делегирование двух депутатов в состав Высшего судебного совета;

6) рассмотрение возбужденного Мажилисом вопроса об отрешении от должности Президента республики и вынесение его результатов на рассмотрение совместного заседания палат.

Нетрудно видеть, что значительную часть этих полномочий образуют кадровые полномочия, относящиеся к высшим должностным лицам республики. Неудивительно, что решение этих вопросов доверено палате, которая должна состоять из лиц, более старших по возрасту и имеющих высшее образование.

*К исключительному ведению Мажилиса относятся:*

1) принятие к рассмотрению и рассмотрение проектов законов;

2) подготовка предложений по возражениям Президента республики в отношении законов, принятых Парламентом;

3) избрание и освобождение от должности по представлению Президента республики председателя, заместителя председателя, секретаря и членов Центральной избирательной комиссии республики;

4) объявление очередных выборов Президента республики;

5) делегирование двух депутатов в состав Квалификационной коллегии юстиции;

6) выдвижение обвинения против Президента республики в совершении государственной измены.

*Каждая из палат самостоятельно, без участия другой палаты:*

1) назначает трех членов Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета;

2) делегирует половину членов комиссии, образуемой Парламентом в случае стойкой неспособности Президента исполнять обязанности вследствие болезни;

3) избирает половину членов совместных комиссий палат;

4) прекращает полномочия депутатов палат, а также по представлению Генерального прокурора решает вопрос о лишении депутатов палаты их неприкосновенности;

5) проводит по вопросам своей компетенции парламентские слушания;

6) вправе заслушивать отчеты членов Правительства по вопросам их деятельности и обращаться к Президенту с предложением об освобождении от должности члена Правительства в случае неисполнения им законов;

7) формирует координационные и рабочие органы палаты;

8) принимает регламент своей деятельности и иные решения по вопросам, связанным с организацией и внутренним распорядком палаты.

Подробно компетенция Парламента урегулирована Указом Президента Республики Казахстан, имеющим силу конституционного закона, "О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов" от 16 октября 1995 г.

Компетенция Парламента Казахстана в законодательной сфере носит *абсолютно ограниченный характер*, так как ч. 3 г. 61 Конституции устанавливает закрытый перечень из 11 предметов, по которым Парламент вправе издавать законы. Прочие отношения подлежат регулированию подзаконными актами. Нетрудно видеть в этом регулировании недостаточную юридическую грамотность разработчиков казахстанской Конституции. Взяв за образец ст. 34 Конституции Франции 1958 г., они не уразумели, что понятие "подзаконные акты" не может служить синонимом употребленному французами выражению "регламентарная власть". Подзаконные акты должны основываться только на законе и не могут выходить за его пределы, тогда как акты регламентарной власти не связаны законодательными границами.

Законодательная компетенция Парламента Казахстана включает следующие предметы, по которым Парламент может устанавливать основополагающие принципы и нормы, касающиеся:

1) правосубъектности физических и юридических лиц, гражданских прав и свобод, обязательств и ответственности физических и юридических лиц;

2) режима собственности и иных вещных прав;

3) основ организации и деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, государственной и военной службы;

4) налогообложения, установления сборов и других обязательных платежей;

5) республиканского бюджета;

6) вопросов судостроительства и судопроизводства;

7) образования, здравоохранения и социального обеспечения;

8) приватизации предприятий и их имущества;

9) охраны окружающей среды;

10) административно-территориального устройства республики;

11) обеспечения обороны и безопасности государства.

*Акты.* Из анализа положений приведенных выше статей Конституции следует, что Парламент принимает три вида законов: изменения и дополнения в Конституцию, конституционные (по особо указанным в Конституции вопросам и по особой процедуре) и обычные. Кроме того, Парламент и его палаты принимают постановления. Все эти акты, исходящие из Парламента, в ч. 1 ст. 62 Конституции именуется законодательными, и все они имеют обязательную силу на всей территории республики.

Акты Парламента и его палат не должны противоречить Конституции, а постановления — также законам.

**О р г а н и з а ц и я п а л а т.** В соответствии со ст. 58 Конституции для руководства работой каждая из палат Парламента из числа своих депутатов, свободно владеющих государственным языком, тайным голосованием большинством голосов от общего числа депутатов палат избирает своего *председателя*. Кандидатура на должность председателя Сената выдвигается Президентом Республики Казахстан. Кандидатуры на должность председателя Мажилиса выдвигаются депутатами палаты. Председатели палат могут быть отозваны, а также вправе подать в отставку, если за это проголосовало большинство от общего числа депутатов палат.

Председатель Мажилиса помимо осуществления полномочий по руководству палатой:

1) открывает сессии Парламента;

2) созывает очередные совместные заседания палат, председательствует на очередных и внеочередных совместных заседаниях палат.

По вопросам своей компетенции председатели палат издают распоряжения.

Надо иметь в виду, что председатели палат — не просто их должностные лица, они наделены некоторыми самостоятельными властными полномочиями: назначают по два члена Конституционного совета и могут в установленных случаях принимать на себя функции Президента.

Координационные органы Парламента — это *бюро* Сената и бюро Мажилиса, формируемые председателями палат.

Обе палаты Парламента из своего состава избирают постоянные и иные органы для ведения законопроектной работы, предварительного рассмотрения и подготовки вопросов, относящихся к

ведению палат. Согласно ст. 60 Конституции в палатах образуются *постоянные комитеты*, число которых не превышает семи в каждой. В них проводится основная законоподготовительная работа. Для решения вопросов, касающихся совместной деятельности палат, в том числе и преодоления разногласий между палатами по проектам законов, Сенат и Мажилис вправе на паритетных началах образовывать *совместные комиссии*. Комитеты и комиссии по вопросам своей компетенции издают постановления. Порядок образования, полномочия и организация деятельности комитетов и комиссий определяются законом.

Статус депутата в основе своей урегулирован ст. 52 Конституции. Депутат Парламента не связан каким-либо императивным мандатом. Депутаты Парламента обязаны принимать участие в его работе. Голосование в Парламенте осуществляется депутатом только лично. Отсутствие депутата без уважительных причин на заседаниях палат и их органов более трех раз, как и передача права голоса, влечет за собой применение к депутату установленных законом мер взыскания.

Депутат Парламента не вправе быть депутатом другого представительного органа, занимать иные оплачиваемые должности, кроме преподавательской, научной или иной творческой деятельности, осуществлять предпринимательскую деятельность, входить в состав руководящего органа или наблюдательного совета коммерческой организации. Нарушение этого правила влечет за собой прекращение полномочий депутата.

В течение срока своих полномочий депутат не может быть арестован, подвергнут приводу, мерам административного взыскания, налагаемым в судебном порядке, привлечен к уголовной ответственности без согласия соответствующей палаты, кроме случаев задержания на месте преступления или совершения тяжких преступлений.

Полномочия депутата Парламента прекращаются в случаях подачи в отставку, признания депутата недееспособным, роспуска Парламента и в иных предусмотренных Конституцией случаях. Депутат Парламента лишается своего мандата при вступлении в силу обвинительного приговора суда в отношении него, при выезде на постоянное место жительства за пределы Республики Казахстан.

Подготовка вопросов, связанных с применением к депутатам мер взыскания, соблюдением ими требований несовместимости депутатского мандата с другой оплачиваемой должностью или деятельностью, правил депутатской этики, а также прекращением полномочий депутатов и лишением их полномочий и депутатской неприкосновенности, возлагается на Центральную избирательную комиссию.

**Общая процедура.** Согласно ст. 59 Конституции *сессия* Парламента проходит в форме совместных и отдельных заседаний его палат. При этом некоторую особенность имеет начало работы первой сессии. Первая сессия Парламента созывается Президентом республики не позднее 30 дней со дня опубликования итогов выборов. Очередные сессии Парламента проводятся раз в год, начиная с первого рабочего дня сентября и по последний рабочий день июня.

Сессия Парламента открывается Президентом республики и закрывается на совместных *заседаниях* палат. В период между сессиями Президент по собственной инициативе, по предложению председателей палат или не менее  $\frac{1}{3}$  от общего числа депутатов Парламента может созвать внеочередное совместное заседание палат, на котором могут рассматриваться лишь вопросы, послужившие основанием для его созыва. Совместные и отдельные заседания палат проводятся при условии присутствия на них не менее  $\frac{2}{3}$  от общего числа депутатов каждой из палат.

Совместные и отдельные заседания Палат являются открытыми. В случаях, предусмотренных регламентами, могут проводиться закрытые заседания. Президент республики, Премьер-министр и члены Правительства, председатель Национального банка, Генеральный прокурор, председатель Комитета национальной безопасности имеют право присутствовать на любых заседаниях и быть заслушанными.

**Законодательный процесс.** Право *законодательной инициативы* в соответствии со ст. 61 Конституции принадлежит депутатам Парламента, Правительству республики и реализуется исключительно в Мажилисе. Президент республики имеет право определять приоритетность рассмотрения проектов законов, а также объявлять рассмотрение проекта закона срочным, что влечет обязанность Парламента рассмотреть данный проект в течение месяца со дня его внесения. При неисполнении Парламентом этого требования Президент вправе издать указ, имеющий силу закона, который действует до принятия Парламентом нового закона в установленном Конституцией порядке.

Законопроект, рассмотренный и одобренный большинством голосов от общего числа депутатов Мажилиса, передается в Сенат, где рассматривается в течение не более 60 дней. Принятый

большинством голосов от общего числа депутатов Сената проект становится законом и в течение 10 дней представляется Президенту на подпись. Отклоненный в целом большинством голосов от общего числа депутатов Сената проект возвращается в Мажилис. Если Мажилис большинством в  $\frac{2}{3}$  голосов от общего числа депутатов вновь одобрит проект, он передается в Сенат для повторного обсуждения и голосования. Повторно отклоненный проект закона не может быть вновь внесен в течение той же сессии.

Внесенные большинством голосов от общего числа депутатов Сената изменения и дополнения в законопроект направляются в Мажилис. Если Мажилис большинством голосов от общего числа депутатов согласится с предложенными изменениями и дополнениями, закон считается принятым. Если Мажилис тем же большинством голосов возражает против внесенных Сенатом изменений и дополнений, разногласия между палатами разрешаются путем согласительных процедур.

В целях воспрепятствования появлению популистских и финансово необеспеченных законопроектов Конституция установила, что проекты законов, предусматривающие сокращение государственных доходов или увеличение государственных расходов, могут быть внесены лишь при наличии положительного заключения Правительства республики.

В связи с неприятием внесенного Правительством проекта закона Премьер-министр вправе поставить на совместном заседании палат вопрос о *доверии* Правительству. Голосование по этому вопросу проводится не ранее чем через 48 часов. Если предложение о вотуме недоверия не наберет установленного Конституцией необходимого числа голосов, проект закона считается принятым без голосования. Однако Правительство не может пользоваться этим правом более двух раз в год.

Если обычные законы принимаются абсолютным большинством состава палат Парламента, то для изменения или дополнения Конституции требуется, как отмечалось, большинство в  $\frac{3}{4}$  от общего числа депутатов каждой из палат. Конституционные же законы принимаются по вопросам, предусмотренным Конституцией, большинством не менее  $\frac{2}{3}$  голосов от общего числа депутатов каждой из палат. По этим двум категориям законов обязательны не менее *двух чтений*.

Конституция в ст. 62 установила, что законы республики *ступают в силу* после их подписания Президентом. Правильнее, однако, было бы предусмотреть, что они вступают в силу после официального опубликования. Это вытекает из обязательности опубликования, предусмотренной в ч. 4 ст. 4 Конституции. Президент обязан подписать и обнародовать представленный Сенатом закон в течение 15 рабочих дней, однако в этот же срок может вернуть закон или отдельные его статьи в Парламент для повторного обсуждения и голосования. В этом случае Парламент должен провести это обсуждение и голосование на совместном заседании палат в месячный срок. Несоблюдение срока означает принятие возражений Президента. Если же Парламент большинством  $\frac{2}{3}$  голосов от общего числа депутатов каждой палаты подтвердит прежнее решение, Президент обязан подписать закон в течение семи дней. Если такого большинства не будет, закон считается не принятым или принятым в редакции, предложенной Президентом.

*Делегирование Президенту законодательных полномочий* Парламент осуществляет на совместном заседании  $\frac{2}{3}$  голосов от общего числа депутатов каждой из палат, причем делает это по инициативе Президента. Установление каких-либо содержательных пределов законодательной деятельности Президента и соответственно контроль за их соблюдением не предусматриваются.

Порядок разработки, представления, обсуждения, введения в действие и опубликования законодательных и иных нормативных правовых актов республики регулируется специальным законом и регламентами Парламента и его палат.

**К о н т р о л ь н ы е п р о ц е д у р ы .** Хотя возможности парламентского контроля в Казахстане и невелики, тем не менее некоторые контрольные процедуры получили отражение в Конституции.

Так, согласно п. 6 ст. 53 Парламент на совместном заседании палат заслушивает доклад Премьер-министра республики о программе Правительства и одобряет или отклоняет программу. Повторное отклонение может быть осуществлено большинством  $\frac{2}{3}$  голосов от общего числа депутатов каждой из палат и означает выражение вотума недоверия Правительству. Отсутствие такого большинства означает одобрение программы. Она, следовательно, может быть одобрена и меньшинством депутатов. Такого нет даже во французской Конституции, известной своей антипарламентской направленностью.

Каждая палата самостоятельно согласно п. 6 ст. 57 Конституции вправе по инициативе не менее  $\frac{1}{3}$  от общего числа депутатов палаты заслушивать отчеты членов Правительства республики по вопросам их деятельности и большинством  $\frac{2}{3}$  голосов от общего числа депутатов палаты обращаться к Президенту с предложением освободить члена Правительства от должности в случае неисполнения им законов

республики. Если Президент такое обращение отклоняет, то депутаты вправе большинством не менее  $\frac{2}{3}$  от общего их числа по истечении 6 месяцев после первого обращения повторно поставить перед Президентом этот вопрос, после чего Президент обязан освободить члена Правительства от должности.

#### 4. Правительство

Хотя в Конституции Правительству посвящено в специальной главе всего 7 статей, именно оно осуществляет исполнительную власть Республики Казахстан, возглавляет систему исполнительных органов и руководит их деятельностью. Несмотря на то, что Конституция формально не употребляет термин "единая" относительно системы исполнительной власти (ст. 64), но ее смысл, как отмечает в своем комментарии Г. П. Сапаргалиев, не дает основания сомневаться в том, что органы исполнительной власти составляют единую систему\*.

\* См.: Сапаргалиев Г. Я. Указ. соч. С. 265.

**Компетенция.** В отличие от компетенции Парламента Конституция в ст. 66 определяет компетенцию Правительства в виде открытого перечня функций и полномочий, завершаемого п. 10, согласно которому Правительство "выполняет иные функции, возложенные на него Конституцией, законами и актами Президента".

Согласно этой статье Конституции Правительство разрабатывает основные направления социально-экономической политики государства, его обороноспособности, безопасности, обеспечения общественного порядка и организует их осуществление.

В сфере экономики и бюджетных отношений Правительство разрабатывает и представляет Парламенту республиканский бюджет и отчет о его исполнении, обеспечивает исполнение бюджета, организует управление государственной собственностью.

В законодательной сфере Правительство наделено правом законодательной инициативы. Оно вносит в Мажилис проекты законов и обеспечивает исполнение законов; дает заключения по законопроектам, предусматривающим сокращение государственных доходов или увеличение государственных расходов; выполняет поручения Президента по внесению законопроектов. Кроме того, оно обеспечивает контроль за исполнением законов министерствами, государственными комитетами и другими центральными ведомствами и местными исполнительными органами.

Правительство также вырабатывает меры по проведению внешней политики республики.

В сфере государственной администрации Правительство руководит деятельностью министерств, государственных комитетов, иных центральных и местных исполнительных органов, отменяет или приостанавливает полностью или в части действие актов этих органов, назначает и освобождает от должности руководителей центральных исполнительных органов, не входящих в состав Правительства.

Правительство Республики Казахстан по вопросам своей компетенции издает постановления, имеющие обязательную силу на всей территории республики. Постановления Правительства не должны противоречить Конституции, законодательным актам, указам и распоряжениям Президента республики. Эти положения ст. 69 Конституции не препятствуют Правительству издавать акты по вопросам, не урегулированным перечисленными вышестоящими актами, а следовательно, постановления Правительства не обязательно носят подзаконный характер.

**Формирование.** Правительство образуется Президентом Республики Казахстан в порядке, предусмотренном Конституцией. Предложения о структуре и составе Правительства вносятся Президенту Премьер-министром в 10-дневный срок после его назначения. Члены Правительства приносят присягу народу и Президенту Казахстана. Подробно компетенция, порядок организации и деятельности Правительства определяются конституционным законом.

Члены Правительства не вправе быть депутатами представительного органа, занимать иные оплачиваемые должности, кроме преподавательской, научной или иной творческой деятельности, осуществлять предпринимательскую деятельность, входить в состав руководящего органа или наблюдательного совета коммерческой организации.

В связи со сложностью и многообразием задач, стоящих перед Правительством в области управления, а также для обеспечения системного и эффективного их решения был издан Указ Президента Республики Казахстан "Об очередных мерах по реформированию системы государственных органов Республики Казахстан" от 4 марта 1997 г. Одной из мер, направленных на повышение эффективности управления, предусмотренных Указом, было сокращение числа самостоятельных структур с 47 до 25, в том числе министерств — с 20 до 14, государственных комитетов — с 13 до 6, других

ведомств — с 14 до 5. Планируется дальнейшая реорганизация министерств и ведомств, направленная на передачу "вниз" полномочий и ответственности, повышение роли и функций департаментов министерств, сокращение дублирующих и промежуточных звеньев управления. В частности, в сформированном после октябрьских парламентских выборов 1999 г. Правительстве из восьми вновь назначенных членов только двое (в том числе и первый заместитель Премьер-министра) были назначены без изменения должностных полномочий. У всех остальных назначенцев из указанной группы должностные полномочия оказались измененными.

**Премьер-министр** республики возглавляет Правительство, организует деятельность Правительства и руководит ею, персонально отвечает за его работу. В течение месяца после своего назначения представляет Парламенту доклад о программе Правительства, а в случае ее отклонения представляет повторный доклад в течение двух месяцев. Как глава исполнительной власти он подписывает постановления Правительства, докладывает Президенту об основных направлениях деятельности Правительства и о всех его важнейших решениях, выполняет другие функции по организации и руководству деятельностью Правительства.

В осуществление своих полномочий Премьер-министр издает распоряжения, имеющие обязательную силу на всей территории республики, однако они не должны противоречить Конституции, законодательным актам, указам и распоряжениям Президента. Постановлениям Правительства, следовательно, противоречить могут.

**Члены Правительства** самостоятельны в принятии решений в пределах своей компетенции и персонально отвечают перед Премьер-министром за работу подчиненных государственных органов. Член Правительства, не согласный с политикой Правительства или не проводящий ее, подает в отставку или подлежит освобождению от должности.

**Ответственность и прекращение полномочий.** Правительство во всей своей деятельности ответственно перед Президентом республики, а также подотчетно Парламенту в связи с обязанностью представлять ему доклад о своей программе. Члены Правительства подотчетны палатам Парламента по вопросам их деятельности. Члены Правительства коллегиально ответственны за решения, принимаемые Правительством, даже если они не голосовали за их принятие, но не заявили незамедлительно о своем несогласии. Перед вновь избранным Президентом республики Правительство слагает свои полномочия. Правительство и любой его член вправе заявить Президенту о своей отставке. Правительство заявляет Президенту об отставке в случае выражения ему Парламентом вотума недоверия. Президент в 10-дневный срок рассматривает вопрос о принятии или отклонении отставки.

Принятие отставки означает прекращение полномочий Правительства либо соответствующего его члена. При отклонении отставки Правительства или его члена Президент поручает ему дальнейшее исполнение его обязанностей. При отклонении отставки Правительства, заявленной в связи с выражением ему вотума недоверия, Президент вправе распустить Парламент. Кроме того, Президент вправе по собственной инициативе принять решение о прекращении полномочий Правительства и освободить от должности любого его члена. Принятие отставки или освобождение от должности Премьер-министра означает прекращение полномочий всего Правительства.

В Казахстане, как и во многих других постсоциалистических странах, особую остроту приобрела проблема коррупции. По инициативе Президента принят Закон "О борьбе с коррупцией", а кроме того, Президент издал Указ "О мерах по совершенствованию системы борьбы с преступностью и коррупцией". Законом "О государственной службе" предусмотрен специальный орган — агентство по государственной службе, которое, в частности, рассматривает дела государственных служащих о коррупционных правонарушениях, наказуемых в дисциплинарном порядке.

Только в 1999 г. к ответственности за коррупционные правонарушения были привлечены около 1,5 тыс. государственных служащих. Были возбуждены уголовные дела в отношении 40 высокопоставленных чиновников, включая бывшего министра, бывшего председателя государственного комитета, нескольких заместителей областных акимов. Осуждены 11 районных акимов, ряд работников правоохранительных органов, таможенной службы и др.\*

---

\* См.: *Рогов И.* Указ. соч.

## 5. Конституционный совет

Статус этого органа регулируется Конституцией и Указом Президента республики, имеющим силу конституционного закона, "О Конституционном совете" от 29 декабря 1995 г.

*Компетенция.* Согласно ст. 72 Конституции Конституционный совет:

- решает в случае спора вопрос о правильности проведения выборов Президента республики, депутатов Парламента и проведения республиканского референдума,
- проверяет до подписания Президентом конституционность принятых Парламентом законов,
- проверяет до ратификации соответствие Конституции международных договоров республики,
- дает официальное толкование норм Конституции,
- дает заключения о соблюдении установленных конституционных процедур при досрочном освобождении Президента от должности по болезни и при его отрешении от должности.

Кроме того, Конституционный совет рассматривает обращения судов о соответствии Конституции подлежащих применению нормативных актов в случаях, если суд усмотрит, что закон или иной нормативный правовой акт, подлежащий применению, ущемляет закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина (ч. 2 ст. 72, ст. 78).

В соответствии с п. 11 ст. 53 Конституции Конституционный совет направляет Парламенту ежегодные послания о состоянии конституционной законности в республике. Кроме того, по требованию Президента Председатель Конституционного совета обязан представить ему информацию по тому же вопросу (ст. 19 Указа). В то же время законодательные указания по поводу реакции Парламента на состояние конституционной законности отсутствуют как в Конституции, так и в Указе. В Регламенте Парламента от 20 мая 1996 г. установлено, что ежегодные послания Конституционного совета о состоянии конституционной законности в стране принимаются им к сведению.

Законы и международные договоры, в соответствии со статьей 74 Конституции, признанные не соответствующими Конституции Республики Казахстан, не могут быть подписаны либо, соответственно, ратифицированы и введены в действие. Законы и иные нормативные правовые акты, признанные ущемляющими закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина, отменяются и не подлежат применению.

Решения Конституционного совета вступают в силу со дня их принятия, являются общеобязательными на всей территории республики, окончательными и обжалованию не подлежат. В то же время Конституция содержит весьма оригинальное положение в отношении действия решений Конституционного совета. Против его решения в целом или в части могут быть внесены возражения Президента республики, которые преодолеваются  $\frac{2}{3}$  голосов от общего числа членов Конституционного совета. В случае преодоления возражений решение Конституционного совета считается принятым (ч. 4 ст. 73). Однако Конституция не говорит о том, как же все-таки разрешается в данной ситуации рассмотренный вопрос.

*Формирование и статус членов.* Конституционный совет Республики Казахстан состоит из 7 членов, полномочия которых длятся 6 лет. Переназначение не запрещено. Члены Конституционного совета назначаются с соблюдением принципа разделения властей (по крайней мере, системы сдержек и противовесов) и принципа частичной сменяемости кадров. Председатель и два члена Конституционного совета назначаются Президентом республики, два члена — председателем Сената и два — председателем Мажилиса. Половина членов Конституционного совета обновляется каждые три года. Пожизненными членами Конституционного совета состоят по праву экс-президенты республики. Председатель наравне с другими членами Конституционного совета принимает участие в голосовании по рассматриваемым вопросам, и в случае разделения голосов поровну его голос решает.

В дополнение к конституционным нормам Указ "О Конституционном совете Республики Казахстан" конкретизирует квалификационные требования, предъявляемые к членам этого органа. Кандидат в члены Конституционного совета должен быть гражданином республики не моложе 30 лет, проживающим на территории Казахстана, имеющим высшее юридическое образование и стаж работы по юридической специальности не менее пяти лет. Лицо, назначаемое на должность члена Конституционного совета, приносит присягу.

Должность председателя и члена Конституционного совета несовместима с депутатским мандатом, занятием иных оплачиваемых должностей, кроме преподавательской, научной или иной творческой деятельности, осуществлением предпринимательской деятельности, вхождением в состав руководящего органа или наблюдательного совета коммерческой организации.

Конституция устанавливает несколько необычный способ обеспечения неприкосновенности членов Конституционного совета, при котором решает этот вопрос другая ветвь власти. Как установлено в ч. 5 ст. 71, председатель и члены Конституционного совета в течение срока своих полномочий не могут быть арестованы, подвергнуты приводу, мерам административного взыскания, налагаемым в судебном



порядке, привлечены к уголовной ответственности без согласия Парламента, кроме случаев задержания на месте преступления или совершения тяжких преступлений.

*Процедура.* В соответствии со ст. 72 Конституции Конституционный совет не вправе рассматривать вопросы и выносить по ним решения по своей собственной инициативе. Он может это делать только по обращению Президента республики, председателя Сената, председателя Мажилиса, не менее  $\frac{1}{5}$  от общего числа депутатов Парламента, Премьер-министра.

Согласно ст. 73 Конституции в случае обращения в Конституционный совет по спорам о правильности проведения выборов или референдума вступление в должность Президента, регистрация избранных депутатов или подведение итогов референдума приостанавливаются. То же относится к подписанию законов или ратификации международных договоров.

Конституционный совет выносит свое решение в течение месяца со дня поступления обращения. Этот срок по требованию Президента может быть сокращен до 10 дней, если вопрос не терпит отлагательства.

## 6. Счетный комитет по исполнению республиканского бюджета

Счетный комитет по исполнению республиканского бюджета одновременно с отчетом Правительства об исполнении республиканского бюджета представляет на совместном заседании палат Парламента свой отчет о том же, который, как и отчет Правительства, подлежит утверждению Парламентом. Конституция ничего не говорит о последствиях возможного неутверждения отчета.

Согласно Конституции Счетный комитет формируется Президентом республики и обеими палатами Парламента. Президент назначает сроком на пять лет председателя и двух членов комитета (п. 7 ст. 44), а каждая из палат назначает на тот же срок по три члена комитета (п. 1 ст. 57).

## 7. Судебная система

Основы судостроительства урегулированы разд. VII (ст. 75—84) Конституции. Подробная регламентация деятельности судов и статус судей установлены Указом Президента Республики Казахстан, имеющим силу конституционного закона, "О судах и статусе судей в Республике Казахстан" от 29 декабря 1995 г.

В соответствии со ст. 75 Конституции отправление правосудия в республике возложено только на суд. Судебная власть осуществляется посредством гражданского, уголовного и иных установленных законом форм судопроизводства от имени Республики Казахстан и имеет своим назначением защиту прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, обеспечение исполнения Конституции, законов, иных нормативных правовых актов, международных договоров республики. Она распространяется на все дела и споры, возникающие на основе Конституции, законов, иных нормативных правовых актов, международных договоров республики. Решения, приговоры и иные постановления судов имеют обязательную силу на всей ее территории.

Судебная система Республики устанавливается Конституцией Республики и конституционным законом. Учреждение специальных и чрезвычайных судов под каким-либо названием не допускается. Систему судов республики образуют *Верховный суд республики* и *местные суды республики*, учреждаемые законом. Однако вопреки этому в Казахстане действуют *Военный суд республики* и *военные суды войсковых объединений* (армий, соединений, гарнизонов), общее число которых устанавливается Президентом республики, а число судей для каждого военного суда — министром юстиции.

Из всех судов Конституция определяет задачи только Верховного суда. Согласно ст. 81 Верховный суд Республики Казахстан есть высший судебный орган по гражданским, уголовным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции, который также осуществляет в предусмотренных законом процессуальных формах надзор за их деятельностью и дает разъяснения по вопросам судебной практики. Председатель Верховного суда председатели коллегий и судьи Верховного суда избираются Сенатом по представлению Президента, основанному на рекомендации Высшего судебного совета республики.

Председатели областных и приравненных к ним судов, председатели коллегий и судьи этих судов назначаются Президентом по рекомендации Высшего судебного совета. Председатели и судьи других судов назначаются Президентом по представлению министра юстиции, основанному на рекомендации Квалификационной коллегии юстиции.

*Высший судебный совет республики*, напомним, — это один из консультативно-совещательных органов при Президенте. Совет возглавляется председателем, которого назначает Президент. В состав

Совета входят: председатель Конституционного совета, председатель Верховного суда, Генеральный прокурор, министр юстиции, два депутата, делегированных из своего состава Сенатом, 6 судей, избранных пленумом Верховного суда, в числе которых два судьи Верховного суда, два — областного уровня судов, два — районного уровня судов, а кроме того, два члена Совета назначаются Президентом.

*Квалификационная коллегия юстиции* — автономное, независимое учреждение. Она принимает квалификационные экзамены, тестирует и при наличии альтернативных кандидатов на конкурсной основе рекомендует кандидатов в судьи, а также на должности председателей и судей районных (городских) судов; рассматривает вопросы об освобождении их от должности, рассматривает жалобы на решения областных и приравненных к ним дисциплинарных коллегий; обеспечивает независимость судей, прекращает их отставку; принимает квалификационные экзамены и выдает патенты по заявлениям лиц, пожелавших заниматься нотариальной и адвокатской деятельностью. В состав Квалификационной коллегии юстиции входят: заместитель министра юстиции — председатель коллегии; два депутата, делегированных из своего состава Мажилисом, заместитель Генерального прокурора, 6 судей, избранных пленумом Верховного суда; адвокат, делегированный сообществом адвокатов, нотариус, делегированный сообществом нотариусов, два ученых-правоведа, делегированных сообществом юристов.

Суды состоят из постоянных *судей*, независимость которых защищается Конституцией и законом. Судьями могут быть граждане республики, достигшие 25 лет, имеющие высшее юридическое образование, стаж работы по юридической специальности не менее двух лет и сдавшие квалификационный экзамен. Законом могут быть установлены дополнительные требования. К числу таких дополнительных требований упомянутый Указ относит, например, необходимость для кандидата в судьи районного (городского) суда иметь безупречную репутацию и рекомендацию Квалификационной коллегии юстиции, а для кандидата в судьи вышестоящих судов, кроме того, — стаж работы по юридической специальности не менее пяти лет, в том числе, как правило, два года работы судьей, в органах юстиции, прокуратуры, дознания и следствия. Получивший рекомендацию Высшего судебного совета кандидат в судьи военного суда должен быть, помимо того, военнослужащим.

Должность судьи несовместима с депутатским мандатом, с занятием иной оплачиваемой должности, кроме преподавательской, научной или иной творческой деятельности, осуществлением предпринимательской деятельности, вхождением в состав руководящего органа или наблюдательного совета коммерческой организации.

Судья не может быть арестован, подвергнут приводу, мерам административного взыскания, налагаемым в судебном порядке, привлечен к уголовной ответственности без согласия Президента республики, основанного на заключении Высшего судебного совета, либо, если речь идет о лишении неприкосновенности, без решения Сената, кроме случаев задержания на месте преступления или совершения тяжких преступлений.

Для усиления независимости судей ст. 80 Конституции предписала, что финансирование судов, обеспечение судей жильем производится за счет средств республиканского бюджета и должно обеспечивать возможность полного и независимого осуществления правосудия.

Полномочия судьи могут быть прекращены или приостановлены исключительно по основаниям, установленным законом.

В предусмотренных законом случаях уголовное судопроизводство ведется с участием *присяжных заседателей*. Однако на начало 2000 г. институт присяжных заседателей даже не был предусмотрен законом\*.

---

\* См.: Правовые системы стран мира. М., 2000. С. 301.

При *отправлении правосудия* судья независим и подчиняется только Конституции и закону. Какое-либо вмешательство в деятельность суда по отправлению правосудия недопустимо и влечет ответственность по закону. По конкретным делам судьи не подотчетны.

В ч. 3 ст. 77 Конституции установлены общие и единые для всех судов принципы, которыми судья должен руководствоваться при применении закона:

- 1) лицо считается невиновным в совершении преступления, пока его виновность не будет признана вступившим в законную силу приговором суда;
- 2) за одно и то же правонарушение никто не может подлежать повторно уголовной или административной ответственности;

- 3) никому без его согласия не может быть изменена подсудность, предусмотренная для него законом;
- 4) каждый имеет право быть заслушанным в суде;
- 5) законы, устанавливающие или усиливающие ответственность, возлагающие новые обязанности на граждан или ухудшающие их положение, обратной силы не имеют, тогда как законы, отменяющие или смягчающие ответственность после совершения правонарушения, подлежат применению;
- 6) обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность;
- 7) никто не обязан давать показания против себя, супруга и близких родственников, равно как священнослужители не обязаны свидетельствовать против доверившихся им на исповеди;
- 8) любые сомнения в виновности толкуются в пользу обвиняемого;
- 9) не имеют юридической силы доказательства, полученные незаконным способом, и никого нельзя осудить на основе лишь его собственного признания;
- 10) применение уголовного закона по аналогии не допускается.

Суды не вправе применять законы и иные нормативные правовые акты, ущемляющие закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина. Как мы уже упоминали, если суд усмотрит, что закон или иной нормативный правовой акт, подлежащий применению, ущемляет закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина, он обязан приостановить производство по делу и обратиться в Конституционный совет с представлением о признании этого акта неконституционным.

Раздел, посвященный судебной власти, содержит положения, касающиеся *п р о к у р а т у р ы* (ст. 83). Прокуратура от имени государства осуществляет высший надзор за точным и единообразным применением законов, указов Президента Республики Казахстан и иных нормативных правовых актов на территории республики, за законностью оперативно-розыскной деятельности, дознания и следствия, административного и исполнительного производства, принимает меры по выявлению и устранению любых нарушений законности, а также опротестовывает законы и другие правовые акты, противоречащие Конституции и законам республики. Она представляет интересы государства в суде, а также в случаях, порядке и в пределах, установленных законом, осуществляет уголовное преследование.

Прокуратура составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору. Она осуществляет свои полномочия независимо от других государственных органов, должностных лиц и подотчетна лишь Президенту республики.

Генеральный прокурор в течение срока своих полномочий, составляющего пять лет, не может быть арестован, подвергнут приводу, мерам административного взыскания, налагаемым в судебном порядке, привлечен к уголовной ответственности без согласия Сената, кроме случаев задержания на месте преступления или совершения тяжких преступлений.

Компетенция, организация и порядок деятельности прокуратуры определяются законом. Его ныне заменяет имеющий силу закона Указ Президента республики от 21 декабря 1995 г.

Дознание и предварительное расследование по уголовным делам ведутся специальными органами, которые отделены от суда и прокуратуры. Законом регулируются полномочия, организация и порядок деятельности органов дознания, следствия, вопросы оперативно-розыскной деятельности.

## **§ 6. Политико-территориальное устройство. Региональное и местное управление и самоуправление**

### **1. Политико-территориальное устройство республики**

По действующей Конституции политико-территориальное устройство Казахстана *унитарное* (ч. 1 ст. 2). Подробно оно регулируется Законом "Об административно-территориальном устройстве Республики Казахстан" от 9 декабря 1993 г.

Как уже отмечалось в п. 2 § 1 настоящей главы, территория республики едина и целостна. Единицы, на которые она непосредственно делится, — это столица Астана (буквально это название означает "Столица", прежние названия — Акмолинск, Целиноград, Акмола), город республиканского значения Алма-Ата (до 1997 г. столица Казахстана), 14 областей. Это региональный уровень.

Средний уровень — это города, районы.

Наконец, низовой уровень составляют аулы, села, поселки, городские районы, города районного значения.

Все эти уровни считаются местными. На региональном и среднем уровнях территориального деления осуществляется местное государственное управление, на низовом — местное самоуправление.

## 2. Местное государственное управление

В отличие от большинства стран в Казахстане местное государственное управление возложено не только на местные органы государственной администрации, но и на местные выборные представительные органы — маслихаты и местные исполнительные органы. Конституция определяет только наиболее важные вопросы компетенции маслихатов и местных исполнительных органов, устанавливая, что компетенция маслихатов, порядок их организации и деятельности, правовое положение их депутатов, равно как и компетенция и порядок деятельности местных исполнительных органов, устанавливаются законом. Такой закон сегодня — Закон "О местных представительных и исполнительных органах Республики Казахстан" от 10 декабря 1993 г. с изменениями и дополнениями, внесенными имеющим силу законом Указом Президента республики от 2 марта 1995 г.

Согласно ст. 86 Конституции маслихаты выражают волю населения соответствующих административно-территориальных единиц и с учетом общегосударственных интересов определяют меры, необходимые для ее реализации, контролируют их осуществление. К ведению маслихатов относятся:

- 1) утверждение планов, экономических и социальных программ развития территории, местного бюджета и отчетов об их исполнении;
- 2) решение отнесенных к их ведению вопросов местного административно-территориального устройства;
- 3) рассмотрение отчетов руководителей местных исполнительных органов по вопросам, отнесенным законом к компетенции маслихата;
- 4) образование постоянных комиссий и иных рабочих органов маслихата, заслушивание отчетов об их деятельности, решение иных вопросов, связанных с организацией работы маслихата;
- 5) осуществление в соответствии с законодательством республики иных полномочий по обеспечению прав и законных интересов граждан.

Маслихаты — коллективные органы, поэтому отнесенные к их ведению наиболее важные вопросы они могут рассматривать и решать на регулярно созываемых сессиях, в постоянных и иных комиссиях. Сессия является основной формой деятельности маслихата.

Полномочия маслихата могут быть прекращены досрочно по решению Сената по основаниям и в порядке, установленном законом, а также в случае принятия решения о самороспуске.

Конституция в ст. 87 определяет правовые основы организации и деятельности местных органов исполнительной власти. Местные исполнительные органы входят в единую систему исполнительных органов Республики Казахстан и обеспечивают проведение государственной политики исполнительной власти в сочетании с интересами и потребностями развития соответствующей территории. К ведению местных исполнительных органов Конституция относит:

- 1) разработку планов, экономических и социальных программ развития территории, местного бюджета и обеспечение их исполнения;
- 2) управление коммунальной собственностью;
- 3) назначение на должность и освобождение от должности руководителей местных исполнительных органов, решение иных вопросов, связанных с работой местных исполнительных органов;
- 4) осуществление в интересах местного государственного управления иных полномочий, возлагаемых на местные исполнительные органы законодательством республики.

Местные исполнительные органы возглавляются а к и м о м соответствующей административно-территориальной единицы, который является представителем Президента и Правительства республики, и потому его должность не выборная. Акимы областей, городов республиканского значения и столицы назначаются Президентом республики по представлению Премьер-министра. Акимы иных административно-территориальных единиц назначаются в порядке, определяемом Президентом. Действующее в настоящее время законодательство устанавливает, что акимы административно-территориальных единиц ниже областного уровня назначаются вышестоящими акимами. При местном исполнительном органе создаются отраслевые и функциональные отделы, управления и другие структурные подразделения, которые осуществляют управление подчиненными соответствующей территории учреждениями, организациями, предприятиями соответствующих отраслей.

Президент вправе по своему усмотрению освободить от должности любого из акимов. Помимо этого полномочия акимов областей, городов республиканского значения и столицы прекращаются при вступлении в должность вновь избранного Президента республики. Кроме того, согласно ч. 5 ст. 87 Конституции маслихат вправе  $\frac{2}{3}$  голосов от общего числа его депутатов выразить недоверие акиму и поставить вопрос о его освобождении от должности соответственно перед Президентом республики либо вышестоящим акимом.

Согласно ч. 1 ст. 88 Конституции маслихаты принимают по вопросам своей компетенции решения, а акимы — решения и распоряжения, обязательные для исполнения на территории соответствующей административно-территориальной единицы. Решения маслихатов, не соответствующие Конституции и законодательству республики, могут быть отменены в судебном порядке. Проекты их решений, предусматривающие сокращение доходов или увеличение расходов местного бюджета, могут рассматриваться лишь при наличии положительного заключения акима. Данная норма, требующая именно положительного заключения акима, имеет принципиально важное значение для отсекаания популистских проектов, а также делает законодательный процесс более честным.

Решения и распоряжения акимов могут быть отменены, соответственно, Президентом, Правительством либо вышестоящим акимом, а также в судебном порядке.

Взаимоотношения местных представительных и исполнительных органов имеют ряд особенностей, которые свидетельствуют о сложности этих отношений. В соответствии с Законом "О местных представительных и исполнительных органах Республики Казахстан" взаимоотношения маслихата и акимата строятся на основе принципа разделения властей. Вместе с тем законодательством предусмотрен такой порядок реализации полномочий, когда представительные органы не оказывают никакого влияния на кадровую политику акимата. Назначение и освобождение от должности руководителей местных исполнительных органов осуществляется лично акимом, хотя от эффективной работы этих лиц зависит выполнение ряда задач, которые стоят перед маслихатами. Право маслихата выразить недоверие акиму и поставить вопрос о его освобождении от должности не сопровождается установлением возможных последствий такого решения и носит, следовательно, не более чем рекомендательный характер. Внебюджетные фонды полностью переданы в распоряжение акимов. Ревизионные комиссии маслихатов лишены права контроля за использованием внебюджетных средств и вообще финансово-хозяйственной деятельностью акимов, за исключением расходования бюджетных средств.

Законом о местных представительных и исполнительных органах предусмотрен механизм решения спорных вопросов между маслихатом и акимом. Они вправе требовать отмены решений друг друга, если решение, по мнению возражающего органа, противоречит законодательству республики либо недостаточно обеспечено финансовыми или организационными средствами, что приостанавливает исполнение незаконного решения.

### **3. Местное самоуправление**

Согласно ст. 89 Конституции в Республике Казахстан признается местное самоуправление, обеспечивающее самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Конституцией гарантируется самостоятельность органов местного самоуправления в пределах их полномочий, установленных законом.

Местное самоуправление осуществляется в сельских и городских местных сообществах, охватывающих территории, на которых компактно проживают группы населения, то есть на практике в городах районного значения, в городских районах, поселках, аулах (селах). Конституция предусматривает две формы местного самоуправления: непосредственное самоуправление и представительное самоуправление. Непосредственное местное самоуправление в соответствии с ч. 2 ст. 89 Конституции осуществляется населением непосредственно путем выборов. Представительное самоуправление осуществляется через выборные и другие органы местного самоуправления. Порядок организации и деятельности органов местного самоуправления определяется самими гражданами в пределах, установленных законом.

#### ***Контрольные вопросы и задания***

1. Сравните Конституцию 1995 г. с конституциями Франции 1958 г. и России 1993 г. Найдите черты сходства и различия.

2. Проанализируйте различие формулировок части третьей четвертого принципа основ конституционного строя, установленных Конституцией 1993 г., и предложения третьего ч. 3 ст. 3 Конституции 1995 г.

3. Сравните перечень не подлежащих ограничению прав и свобод по конституциям Казахстана и России. Можно ли сделать какие-либо выводы из этого сравнения?

4. Какая форма правления установлена Конституцией Республики Казахстан? А фактически? Есть ли какое-то сходство с Россией?

5. В каких случаях может быть изменена Конституция? Что для этого необходимо? Кто вправе инициировать процесс внесения изменений и дополнений в Конституцию? Все ли ее положения могут быть изменены и в каком порядке? Какая роль в этом принадлежит Президенту, другим органам государственной власти?

6. Чем отличается институт гражданства в Казахстане и Германии? Каковы основания и особенности приобретения гражданства в Казахстане?

7. Чем отличаются выборы Президента Казахстана и России, верхних и нижних палат парламентов обеих стран?

8. Каковы особенности конституционного закрепления компетенции Парламента Казахстана? Виды компетенции Парламента? Сравните объемы компетенции казахстанского, французского, британского и японского парламентов. Одинаковы ли они?

9. Как следует оценить двухпалатную систему казахстанского Парламента? Это система слабой или сильной верхней палаты?

10. Как изменился институт конституционного контроля в Казахстане по Конституции 1995 г. по сравнению с Конституцией 1993 года? Усилило ли это изменение статус органа конституционного контроля в республике? Сравните конституционные Советы в Казахстане и во Франции.

11. Какие правовые условия необходимы для издания Парламентом республики указов, имеющих силу закона? Виды таких указов? Срок и условия их действия?

12. Вспомните, в каких из изученных стран организация публичной власти в региональных единицах и на местах напоминает казахстанскую. В чем здесь сходство и отличие?

## Литература

- Конституции государств — участников СНГ. М.: Норма— Инфра-М, 1999.  
Конституции стран СНГ и Балтии: Учебное пособие. М.: Юрист, 1999.  
Абазов Р. Президентские выборы в Казахстане: до и после // Полис. 1999. № 3. С. 170—174.  
Абдильдин С. А. Становление парламентаризма в Казахстане. СПб., 1993.  
Кубеев Е. К. Конституционный строй Республики Казахстан. Караганда: Болашак-Баспа, 1998.  
Окушева Р. Т. Особенности процедуры внесения изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан: опыт и проблемы // Право и политика. 2000. № 8. С. 14—21.

## Содержание

<b>ПРЕДИСЛОВИЕ</b> .....	<b>4</b>
<b>ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ (окончание)</b> .....	<b>6</b>
<b>Глава X. Основы конституционного права США</b> .....	<b>6</b>
<b>§ 1. Конституция США</b> .....	<b>6</b>
1. Конституционное развитие .....	6
2. Характеристика Конституции США .....	7
3. Конституции штатов .....	10
<b>§ 2. Конституционно-правовой статус человека и гражданина</b> .....	<b>11</b>
1. Общая характеристика правового регулирования прав, свобод и обязанностей .....	11
2. Гражданство США .....	15
3. Гражданские (личные) права, свободы и обязанности .....	18
4. Политические права, свободы и обязанности .....	22
5. Экономические, социальные и культурные права, свободы и обязанности .....	24
<b>§ 3. Конституционно-правовые основы общественного строя</b> .....	<b>25</b>
1. Правовое регулирование экономических, социальных и духовно-культурных отношений .....	25
2. Конституционно-правовое регулирование политической системы .....	29
<b>§ 4. Выборы и референдум</b> .....	<b>35</b>
1. Правовое регулирование выборов .....	35

2. Избирательные права.....	35
3. Организация выборов.....	38
4. Избирательный процесс.....	39
5. Особенности президентских выборов.....	43
6. Референдум.....	45
<b>§ 5. Федеральные государственные органы.....</b>	<b>45</b>
1. Форма правления и государственный режим.....	45
2. Конгресс США.....	47
3. Президент США.....	62
4. Федеральные суды.....	68
<b>§ 6. Политико-территориальное устройство США..... Организация власти в штатах и иных территориальных образованиях.....</b>	<b>74</b>
1. Американский федерализм.....	74
2. Органы власти штатов.....	76
3. Политико-территориальное устройство штатов.....	79
4. Местное самоуправление.....	80
5. Зависимые территории.....	84
<b>Контрольные вопросы и задания.....</b>	<b>84</b>
<b>Литература.....</b>	<b>85</b>
<b>ГЛАВА XI. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА БРАЗИЛИИ.....</b>	<b>86</b>
<b>§ 1. Конституция Бразилии.....</b>	<b>86</b>
1. Конституционное развитие.....	86
2. Общая характеристика действующей Конституции.....	88
<b>§ 2. Конституционные основы правового статуса человека и гражданина.....</b>	<b>90</b>
1. Характеристика конституционных прав и свобод.....	90
2. Бразильское гражданство и режим иностранцев.....	91
3. Индивидуальные и коллективные права и обязанности.....	93
4. Политические права и свободы.....	94
5. Экономические, социальные и культурные права и свободы.....	95
6. Конституционно-правовые гарантии прав и свобод.....	96
7. Чрезвычайные ограничения прав и свобод.....	97
<b>§ 3. Конституционные основы общественного строя.....</b>	<b>98</b>
1. Конституционное регулирование экономических отношений.....	98
2. Конституционное регулирование социальных отношений.....	99
3. Конституционное регулирование духовно-культурных отношений.....	102
4. Конституционное регулирование политических отношений и институтов.....	103
<b>§ 4. Выборы, плебисцит и референдум.....</b>	<b>108</b>
1. Принципы избирательного права.....	108
2. Конституционные принципы избирательного процесса.....	109
3. Плебисцит и референдум.....	110
<b>§ 5. Федеральные государственные органы.....</b>	<b>110</b>
1. Национальный конгресс.....	110
2. Президент республики.....	116
3. Федеральная судебная система.....	120
4. Счетный трибунал Союза.....	125
<b>§ 6. Политико-территориальное устройство. Публичная власть в субъектах федерации и на местах.....</b>	<b>126</b>
1. Бразильский федерализм.....	126
2. Органы публичной власти штатов.....	129
3. Муниципии, федеральный округ и территории.....	130
4. Федеральное вмешательство.....	131
<b>Контрольные вопросы и задания.....</b>	<b>132</b>
<b>Литература.....</b>	<b>133</b>
<b>ГЛАВА XII. ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРАВА КИТАЯ.....</b>	<b>133</b>
<b>§ 1. Конституция Китая.....</b>	<b>133</b>
1. Конституционное развитие.....	133
2. Характеристика действующей Конституции КНР.....	138
<b>§ 2. Конституционные основы правового статуса граждан КНР и иностранных граждан в КНР.....</b>	<b>141</b>
1. Общая характеристика конституционных прав, свобод и обязанностей.....	141
2. Китайское гражданство и режим иностранцев.....	142
3. Политические права, свободы и обязанности.....	143
4. Гражданские (личные) права, свободы и обязанности.....	145
5. Экономические, социальные и культурные права, свободы и обязанности.....	147
6. Конституционные гарантии прав и свобод.....	147
<b>§ 3. Конституционные основы общественного строя.....</b>	<b>148</b>
1. Конституционное регулирование экономических отношений.....	148
2. Конституционное регулирование социальных и духовно-культурных отношений.....	151

3. Конституционно-правовое регулирование политической системы.....	153
<b>§ 4. Выборы, отзыв и консультации.....</b>	159
1. Избирательные права.....	159
2. Организация выборов и избирательный процесс.....	161
3. Отзывы.....	162
4. Консультации.....	163
<b>§ 5. Государственные органы.....</b>	163
1. Всекитайское собрание народных представителей.....	163
2. Постоянный комитет ВСНП.....	167
3. Председатель КНР.....	168
4. Государственный совет.....	169
5. Центральный военный совет.....	170
6. Судебная система.....	170
<b>§ 6. Политико-территориальное устройство. Местные органы власти.....</b>	175
1. Административно-территориальное устройство КНР.....	175
2. Местные органы государственной власти в провинциях, городах, уездах, волостях, поселках и городских районах.....	175
3. Органы самоуправления в районах национальной автономии.....	178
4. Особые административные районы.....	180
5. Свободные экономические зоны.....	181
6. Конституционно-правовая ситуация на Тайване.....	182
<b>Контрольные вопросы и задания.....</b>	185
<b>Литература.....</b>	185
<b>ГЛАВА XIII. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ИНДИИ.....</b>	187
<b>§ 1. Конституция Индии.....</b>	187
1. Конституционное развитие.....	187
2. Общая характеристика Конституции в действующей редакции.....	192
<b>§ 2. Конституционно-правовой статус человека и гражданина.....</b>	196
1. Общая характеристика.....	196
2. Гражданство и режим иностранцев.....	199
3. Личные права, свободы и обязанности.....	201
4. Политические права, свободы и обязанности.....	202
5. Экономические, социальные и культурные права, свободы и обязанности.....	203
6. Конституционные гарантии прав и свобод.....	205
<b>§ 3. Конституционные основы общественного строя.....</b>	205
1. Конституционное регулирование экономических, социальных и культурных отношений.....	205
2. Конституционное регулирование политической системы.....	208
<b>§ 4. Выборы государственных органов.....</b>	212
1. Общая характеристика избирательного права.....	212
2. Избирательные права.....	213
3. Организация выборов.....	214
4. Избирательный процесс.....	216
<b>§ 5. Государственные органы Союза.....</b>	219
1. Парламент.....	219
2. Президент Индии.....	223
3. Совет министров.....	224
4. Генеральный атторней для Индии.....	225
5. Судебная система и конституционный контроль.....	226
6. Ревизор — генеральный аудитор Индии.....	229
<b>§ 6. Политико-территориальное устройство. Организация власти в штатах, союзных территориях и на местах.....</b>	229
1. Индийский федерализм.....	229
2. Публичная власть в штатах и союзных территориях.....	236
3. Политико-административное устройство штатов и союзных территорий. Местное самоуправление и управление.....	238
<b>Контрольные вопросы и задания.....</b>	239
<b>Литература.....</b>	240
<b>ГЛАВА XIV. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ЯПОНИИ.....</b>	241
<b>§ 1. Конституция Японии.....</b>	241
1. Конституционное развитие.....	241
2. Общая характеристика действующей Конституции.....	245
<b>§ 2. Конституционно-правовой статус человека и гражданина.....</b>	247
<b>1. Общая характеристика конституционных прав и свобод.....</b>	247
2. Японское гражданство.....	248
3. Гражданские (личные) права и свободы.....	250
4. Политические права и свободы.....	251
5. Экономические, социальные и культурные права, свободы и обязанности.....	251
<b>§ 3. Конституционно-правовые основы общественного строя.....</b>	252



1. Конституционно-правовое регулирование экономических, социальных и духовно-культурных отношений .....	252
2. Конституционные основы политической системы .....	253
<b>§ 4. Выборы, отзыв и референдум</b> .....	260
1. Избирательные права .....	260
2. Система парламентских выборов .....	261
3. Выборы органов местного самоуправления .....	263
4. Отзыв .....	263
5. Референдум .....	263
<b>§ 5. Государственные органы</b> .....	263
1. Форма правления и государственный режим .....	263
2. Император .....	264
3. Парламент .....	265
4. Кабинет министров .....	273
5. Судебная система .....	277
<b>§ 6. Политико-территориальное устройство. Публичная власть в префектурах и на местах</b> .....	280
1. Политико-территориальное устройство .....	280
2. Местные органы публичной власти .....	281
3. Контроль центра над местным самоуправлением .....	283
<b>Контрольные вопросы и задания</b> .....	284
<b>Литература</b> .....	284
<b>ГЛАВА XV. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА КАЗАХСТАНА</b> .....	285
<b>§ 1. Конституция Республики Казахстан</b> .....	285
1. Конституционное развитие .....	285
2. Общая характеристика действующей Конституции .....	289
<b>§ 2. Конституционно-правовой статус человека и гражданина</b> .....	290
1. Общая характеристика .....	290
2. Казахстанское гражданство и режим иностранцев .....	291
1. Личные права, свободы и обязанности .....	294
4. Политические права, свободы и обязанности .....	296
5. Экономические, социальные и культурные права, свободы и обязанности .....	297
6. Конституционные гарантии прав и свобод .....	298
<b>§ 3. Конституционные основы общественного строя</b> .....	298
1. Конституционно-правовое регулирование экономических, социальных и духовно-культурных отношений .....	298
2. Конституционные основы политической системы .....	301
<b>§ 4. Выборы и референдум</b> .....	304
1. Избирательные права .....	304
2. Избирательный процесс .....	304
3. Парламентские выборы .....	305
4. Президентские выборы .....	306
5. Выборы местных государственных органов и органов местного самоуправления .....	307
6. Референдум .....	307
<b>§ 5. Государственные органы</b> .....	308
1. Форма правления и государственный режим .....	308
2. Президент республики .....	308
3. Парламент .....	313
4. Правительство .....	318
5. Конституционный совет .....	319
6. Счетный комитет по исполнению республиканского бюджета .....	321
7. Судебная система .....	321
<b>§ 6. Политико-территориальное устройство. Региональное и местное управление и самоуправление</b> .....	323
1. Политико-территориальное устройство республики .....	323
2. Местное государственное управление .....	324
3. Местное самоуправление .....	325
<b>Контрольные вопросы и задания</b> .....	325
<b>Литература</b> .....	326

**Конституционное (государственное) право  
зарубежных стран**

*Учебник для вузов*

**В четырех томах**

**Том 4**

Издательство НОРМА

Лицензия № 03206 от 10 ноября 2000 г.

101831, Москва, Колпачный пер., 9а

Тел./факс (095) 921-62-95

E-mail: norma@norma-verlag.com

Подписано в печать 20.08.01.

Формат 60x90/16. Усл. печ. л. 41,00.

Тираж 20 000 экз. (1-й завод 6000)

Заказ № 4104068.

Издательский Дом ИНФРА · М

Лицензия № 070824 от 21 января 1993 г.

127214, Москва, Дмитровское ш., 107

Тел. (095) 485-70-63; 485-76-18

Отпечатано с готовых диапозитивов

на ФГУИПП «Нижполиграф».

603006, Нижний Новгород, ул. Варварская, 32.

ISBN 5-89123-575-7



9 785891 235755