

Конституционное право зарубежных государств (Особенная часть)
МГИМО МИД РФ II курс МП факультет. Летняя сессия 1996/97 уч. г.

Вопрос 1. США: форма правления.

По форме государственного правления США – президентская республика. Федеральная конституция устанавливает принцип “разделения властей” – законодательная власть принадлежит Конгрессу, исполнительная – Президенту, судебная – верховному суду и другим судам.

Высший орган государственной власти – Конгресс состоит из двух палат – Палаты представителей и Сената. Палата представителей в состав которой входят 435 членов, избирается путем прямых выборов по мажоритарной системе относительного большинства. Депутаты представляющие интересы всей страны, избираются сроком на 2 года. Сенат – палата, выражающая интересы штатов, избирается по той же системе на 6 лет с обновлением 1/3 состава каждые 2 года. В ее составе 100 человек, по 2 от каждого штата, независимо от численности населения штата. В Палате представителей председательствует спикер, избираемый из числа депутатов. В Сенате председательствует вице-президент. Спикер является представителем партии, располагающей большинством мест в парламенте.

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

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

Вопрос 2. США: Конституционное развитие.

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

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

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

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

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

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

Конституция гарантирует защиту человека от произвола властей, поставив преграду деспотическому правлению. Она способствовала становлению и развитию демократических институтов:

народный суверенитет, народное представительство, парламентаризм и др.

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

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

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

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

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

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

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

Вопрос 3. США : Декларация независимости.

Начавшаяся в 1775 г. освободительная война 13 американских колоний против господства Англии, по целям и результатам была одновременно революцией буржуазно-демократической по своему характеру. В ходе революции в 1776 г. была провозглашена "Декларация независимости Соединенных Штатов Америки", закрепившая право народа на восстание против угнетателей, неотъемлемые права человека (право на жизнь, свободу и стремление к счастью) и освобождение "от всякого подданства британской короне".

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

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

Спустя 22 года после Виргинской декларации, 4 июля 1776 г. принимается Декларация независимости США, провозгласившая образование нового государства. В Декларации записано:

"Мы считаем очевидным следующие истины: все люди сотворены равными и все они одарены своим создателем некоторыми неотъемлемыми правами, к числу которых принадлежат: жизнь, свобода и стремление к счастью". Признание неотъемлемых

прав человека придает Декларации отчетливо выраженный демократический характер.

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

Декларация независимости Соединенных Штатов Америки (4 июля 1776 г.)

В конгрессе, 4 июля 1776 года. Единогласная декларация тринадцати Соединенных Штатов Америки.

...Мы считаем очевидными следующие истины: все люди сотворены равными, и все они одарены своим создателем некоторыми неотчуждаемыми правами, к числу которых принадлежат: жизнь, свобода и стремление к счастью. Для обеспечения этих прав учреждены среди людей правительства, заимствующие свою справедливую власть из согласия управляемых.

Если же данная форма правительства становится губительной для этой цели, то народ имеет право изменить или уничтожить ее и учредить новое правительство, основанное на таких принципах и с такой организацией власти, какие, по мнению этого народа, всего более могут способствовать его безопасности и счастью. Конечно, осторожность советует не менять правительств, существующих с давних пор, из-за маловажных или временных причин. И мы, действительно, видим на деле, что люди скорее готовы терпеть зло до последней возможности, чем восстановить свои права, отменив правительственные формы, к которым они привыкли. Но когда длинный ряд злоупотреблений и узурпаций, неизменно преследующих одну и ту же цель, обнаруживает намерение предать народ во власть неограниченного деспотизма, то он не только имеет право, но и обязан свергнуть такое правительство и на будущее времяверить свою безопасность другой охране. Эти колонии также долго и терпеливо переносили разные притеснения, и только необходимость заставляет их теперь изменить свою прежнюю форму правления. История нынешнего короля Великобритании полна беспрестанных несправедливостей и узурпаций, прямо клонившихся к тому, чтобы ввести неограниченную тиранию в этих штатах. В доказательство представляем на суд беспристрастному миру следующие факты:

Он отказывался утверждать законы, в высшей степени полезные и необходимые для общего блага... и т.д.

Распустив палаты, он в течение долгого времени не позволял выбирать новых представителей, вследствие чего законодательная власть, которая не может совершенно исчезнуть, возвращалась к народной массе, и штат в это время подвергался всем опасностям вторжения извне и внутренних смут.

В силу всего этого мы, представители Соединенных Штатов Америки, собравшиеся на общий конгресс, призывая верховного судию мира в свидетели правоты наших намерений объявляем от имени и по уполномочию народа, что эти соединенные колонии суть и по праву должны быть свободные и независимые Штаты. С этого времени они освобождаются от всякого подданства британской короне, и всякая политическая связь между ними и великобританским государством совершенно порывается. В качестве свободных и независимых Штатов они приобретают полное право объявлять войну, заключать мир, вступать в союзы, вести торговлю и совершать все то, на что имеет право всякое независимое государство. Твердо уповая на помощь божественного провидения, мы взаимно обязываемся друг другу поддерживать эту декларацию жизнью, имуществом и честью.

Вопрос 4. США: разделение властей.

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

Большинство учрежденных федеральных институтов не избиралось всеобщим и прямым голосованием. Президент получал и получает власть в результате косвенных выборов; в начальный период выборщики президента редко определялись прямыми выборами; гораздо чаще их избирали законодательные собрания штатов. Сенат -- верхняя палата Конгресса -- до 1913 г. состоял из членов, также избиравшихся законодательными собраниями штатов, а Верховный суд и поныне остается назначаемым органом. Только Палата представителей с 1789 г. формируется путем прямого голосования.

Фактические отношения между тремя основными органами власти -- Конгрессом, Президентом (кстати, он именуется не Президентом республики, а Президентом Соединенных Штатов) и Верховным судом постоянно изменяются, но сам принцип разделения властей остается неизменным. Юридическим средством воздействия Президента на Конгресс является право вето в отношении законопроектов, принятых последним. Законопроект возвращается Президентом в Конгресс, который может преодолеть вето двумя третями голосов в каждой палате. В арсенале Президента имеется также так называемое карманное вето, процедура принятия которого состоит в том, что свое неодобрение акта Конгресса Президент выражает не письменным запрещением, а тем, что оставляет законопроект неподписанным до перерыва сессии Конгресса, когда такой перерыв наступает до истечения 10-дневного предусмотренного Конституцией срока для подписания акта Президентом. В этом случае Конгресс должен снова принять законопроект на следующей сессии. Президент не обязан излагать мотивы применения «карманного вето». Практика применения вето весьма разнообразна, но только в первое столетие действия Конституции 1787 г. находились у власти президенты, не пользовавшиеся своим правом. Таких президентов было семь: Дж. Адаме (1787--1801), Т. Джефферсон (1801--1809), Дж. К. Адаме (1825--1829), У. Л. Гаррисон (март--апрель 1841 г.), З. Тейлор (1849--1850), М. Филмор (1850--1853) и Дж. А. Гарфилд (март--июль 1881 г.). После Дж. А. Гарфилда один Президент США не отказал себе в удовольствии воспользоваться своим конституционным правом, причем некоторые из них этим правом пользовались довольно часто: так, получивший кличку «президент-вето» С. Г. Кливленд за два срока нахождения у власти (1885--1889 и 1893--1897) 346 раз применил отлагательное вето и 238 раз -- «карманное». Ф. Д. Рузвельт (1933--1945) -- 372 раза отлагательное и 263 раза «карманное», у Г. Трумэна (1945--1953) «показатели» были соответственно 180 и 70, у Д. Д. Эйзенхауэра (1953--1961) -- 73 и 108*. В целом же использование права вето становится более частным. Вето распространяется на весь законопроект, даже если глава государства не согласен с его отдельными положениями. Другими словами, если он не хочет промульжировать какую-либо часть законопроекта, то должен отвергнуть весь акт. Вето может быть применено к любому законопроекту, кроме вносящего изменения в Конституцию. Впрочем, для принятия Конгрессом поправок (точнее -- предложения поправок) к Конституции требуется две трети голосов в палатах; именно столько необходимо для преодоления вето Президента.

Вторым важным средством воздействия на Конгресс являются послания Президента -- «О положении Союза». Они содержат изложение политических целей главы исполнительной власти; послания рассматриваются как программа законодательной деятельности Конгресса. Из других полномочий Президента в отношении Конгресса можно выделить право главы государства созывать Конгресс на специальные сессии; в настоящее время оно почти не используется из-за большой продолжительности обычных сессий (часто более 300 дней в году).

В то же время Конгресс США по праву считается высшим органом власти страны. Большая часть полномочий, перечисленных в Конституции, передана в ведение Конгресса (раздел 8 ст. 1), тогда как компетенция Президента республики освещена в гораздо меньшей степени. Законодательство -- монополия Конгресса. Он принимает законы, обладает исключительным правом принятия бюджета, установления налогов; палаты Конгресса обладают широкими контрольными полномочиями, могут учреждать специальные расследовательские комитеты. Кроме того, Сенат утверждает высших должностных лиц страны, назначаемых Президентом, в том числе министров и судей Верховного суда, разрешает Президенту ратифицировать международные договоры. Конгресс может предать суду (Палата представителей) и судить (Сенат) Президента. Вице-президента и других должностных лиц США в порядке импичмента.

Чтобы управлять страной, Президент должен сотрудничать с Конгрессом, которому в случае разногласий принадлежит последнее слово. Конгресс по праву персонифицирует Соединенные Штаты. При принятии Верховным судом решений, в которых Конгресс является стороной, эта сторона определяется термином «Соединенные Штаты». Кроме того (и это очень важно). Президент не обладает правом досрочного роспуска Конгресса. Другими словами, Президент небезоружен (право вето), но и Конгресс весьма могуществен, обладая кардинальными средствами воздействия на исполнительную ветвь власти. Механизм, при котором осуществление власти основано на том, что ее законодательная и исполнительная ветви могут воздействовать друг на друга, заставляя их приспосабливаться друг к другу, искать взаимоприемлемые решения, в зарубежной литературе иногда именуется демократией компромисса.

Верховный суд США, помимо указанных в Основном законе полномочий, с 1803 г. присвоил себе право конституционного контроля, т. е. право решать вопрос о соответствии Конституции актов Конгресса, Президента и органов власти штатов. Толкуя конституционные нормы, судьи Верховного суда, как и других судов, осуществляющих такой контроль в США, определяют судьбу правовых актов и гибкость всех подразделений государственной власти.

Вопрос 5. США: политико-территориальное устройство.

Государственно-территориальное устройство США обладает всеми признаками федерации: на-

селение распределено по государственным образованиям -- штатам, являющимися субъектами федерации; полномочия федеральных органов власти определяет союзная конституция;

Вопрос 6. США: место и роль главы государства.

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

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

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

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

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

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

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

сти перед

Конгрессом. Как записано в конституции, президент может быть отстранен от должности, если будет осужден в порядке импичмента, если будет признан виновным "в измене, взяточничестве или других тяжких преступлениях и проступках" (ст. II).

Вопрос 7. Поряок замещения поста президента.

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

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

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

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

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

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

Вопрос 8. США: Импичмент.

Импичмент -- особая процедура привлечения президента к ответственности, а также некоторых других высших гражданских должностных лиц (министров, послов, федеральных судей). При этой процедуре палата представителей принимает резолюцию о возбуждении импичмента и формулирует обвинения ("статьи импичмента"). Решение принимается простым большинством голосов депутатов. Затем утвержденные "статьи импичмента" передаются в сенат, который обязан принять дело к рассмотрению и вынести решение по существу дела. Процедура разбирательства в сенате аналогична судебному разбирательству по уголовным делам (вызовы свидетелей, представление доказательств и т.д.). *При возбуждении дела по обвинению прези-*

дента США председательствует в сенате не вице-президент, а председатель Верховного суда. Решение сената по каждому пункту обвинения выносится тайным голосованием. Для признания виновным требуется не менее 2/3 голосов присутствующих сенаторов. Если лицо признается виновным, то оно отстраняется от должности (единственная санкция при импичменте) и лишается права занимать любую должность в федеральном государственном аппарате. Лицо, осужденное в порядке импичмента, может быть привлечено к уголовной ответственности на общих основаниях. Ни один президент США еще не уволился с должности в порядке импичмента. За время существования конституции США палата представителей 64 раза выступала с инициативой импичмента, но только 12 раз дело доходило до сената. Виновными в порядке импичмента были признаны 4 федеральных судьи.

Вопрос 9. США: Структура конгресса и взаимоотношения палат.

Вопрос 10. США : полномочия Палаты представителей.

Вопрос 11. США : Сенат (конституционно-правовой статус и полномочия).

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

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

Сенаторы и депутаты занимают привилегированное положение. Они не ответственны за свою деятельность перед избирателями, не могут быть отозваны ими досрочно. Члены Конгресса обладают ограниченным парламентским иммунитетом. Они не несут никакой ответственности за выступления в Конгрессе, за ними сохраняется свобода слова и свобода голосования. В отличие от других стран, конгрессмены не пользуются депутатской неприкосновенностью: за совершение преступления подвергаются аресту на общих основаниях. Будучи избранными, члены Конгресса становятся профессиональными парламентариями. Они не могут быть министрами, занимать должности в федеральном государственном аппарате, быть судьями (разд. 6, ст. 1). Члены Конгресса получают из государственной казны жалование (индемнитет): депутаты -- 120 тыс.долл. в год, сенаторы -- 98.400 долл. Кроме этого, члены Конгресса получают дополнительные суммы от 140 до 400 тыс.долл. (в зависимости от численности населения в избирательных округах) на содержание секретарей, референтов и других служащих личного штата (от 9 до 25 чел.). Им выплачиваются суммы на командировки, канцелярские, почтовые, телефонные расходы. Они пользуются бесплатным медицинским обслуживанием и некоторыми другими привилегиями. В конце парламентской деятельности членам Конгресса устанавливаются пенсии: за каждый год пребывания в Конгрессе начисляется 2,5% от максимального жалования (до 136 тыс.долл. в год).

Конгресс работает сессионно: одна сессия ежегодно (с января до осени с перерывами на каникулы). Кроме этого, президент

республики имеет право созыва Конгресса на специальные сессии. Каждая палата Конгресса имеет свою внутреннюю разветвленную систему вспомогательных органов, которые призваны содействовать выполнению конституционных полномочий: председатели палат, комитеты, партийные фракции, административно-технические службы.

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

Важную роль в деятельности Конгресса выполняют комитеты: объединенные, комитеты всей палаты, специальные, согласительные, постоянные. Объединенные комитеты включают членов обеих палат Конгресса (экономический, по налогообложению, по библиотеке Конгресса) и координируют деятельность палат Конгресса в определенной сфере. Комитет всей палаты -- это заседание палаты в полном составе, выступающей в качестве комитета с целью ускорить прохождение какого-либо законопроекта. При этом обсуждение вопроса проходит по рег-Ла-

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

Важное место в деятельности Конгресса принадлежит партийным фракциям. В палатах Конгресса их возглавляют лидеры, избираемые на конференциях партийных фракций. Они руководят партийными организаторами ("кнутами"), "рулевым комитетом" (ведущим назначениями в комитеты), политическим комитетом, вырабатывающим партийную программу в сфере законодательства. Особенно значительную роль играют лидеры партийных фракций, завоевавшие большинство мест в палатах (в настоящее время -- республиканской). Лидер большинства планирует партийную стратегию парламентской деятельности,

поддерживает постоянные связи с официальными лицами, президентом, министрами, оказывает влияние на назначения в комитеты палаты. Осуществляя руководство большинством, он фактически определяет прохождение законопроекта в палате. Партийные организаторы ("кнуты") поддерживают партийную дисциплину, реализуют указания лидера, служат связующим звеном между лидером и рядовыми конгрессменами.

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

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

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

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

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

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

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

Компетенция палат Конгресса не одинакова. Только в палату представителей могут вноситься финансовые законопроекты. Она формулирует также обвинения в порядке импичмента в отношении президента республики и других высших должностных лиц,, избирает президента республики в случае, если ни один кандидат не получит абсолютного большинства **голосов избирателей**. Верхняя палата также наделена исключительными полномочиями. Только сенату принадлежит право ратифицировать международные договоры, утверждать назначения на высшие

должности в государстве, производимые президентом республики (" по совету и с согласия сената"), решать вопрос о виновности должностного лица в порядке импичмента, избирать вице-президента, если ни один кандидат не получит абсолютного большинства голосов выборщиков. Сенат рассматривается как орган, представляющий интересы штатов и обеспечивающий преемственность государственной власти (с этой целью сенат обновляется по частям).

Конгресс реализует свои полномочия путем принятия законов и резолюций. Законодательный процесс в Конгрессе США, как и во многих государствах, складывается из следующих стадий: внесения законопроекта, обсуждение и его принятие. Правом внесения законопроектов (правом законодательной инициативы) по конституции США обладают только члены обеих палат Конгресса. Причем законопроекты, как правило, вносятся одновременно представителями и сенаторами. Практически законодательная инициатива членов Конгресса во многом предопределяется посланиями президента республики, в которых прямо указывается, какие законы следует принять.

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

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

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

Вопрос 12. США : избирательное право и избирательная система.

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

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

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

В конституции США ничего не сказано о принципе равных выборов. Реализацией этого принципа занимались штаты, которые часто создавали неравные по численности избирательные округа. В США зародилась специальная наука -- "избирательная география" (джерримендеринг) как способ нарезки избирательных округов, предоставляющий преимущества какой-либо партии на выборах. Федеральный закон 1872 г. предписывал штатам создавать избирательные

округа с равным количеством избирателей. Однако многие штаты не соблюдали этого положения. В защиту принципа равных выборов выступил Верховный суд. В 1964 г. Суд определил, что разд. 2 ст. 1 конституции подразумевает равное представительство при выборах депутатов палаты представителей. В 1969 г. Верховный суд конкретизировал свою позицию, указав, что каждый штат должен приложить "добросовестные усилия для достижения точного математического равенства" округов.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Вопрос 13. США: Билль о правах.

Конституция запретила лишать гражданских прав членов семей тех лиц, которые осуждены за государственную измену (разд. 3, ст. III). Она установила равенство прав граждан различных штатов (разд. 2, ст. IV). Статья VI конституции запрещает проверку религиозной принадлежности в качестве условия для занятия какой-либо должности на службе США. Вот и все права и свободы человека, которые первоначально провозглашал основной закон США. Он обошел молчанием вопрос о рабстве, существовавшем в 10 штатах, не провозгласил неотъемле-

мый характер прав человека, не закрепил многие политические и гражданские права гражданина.

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

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

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

В конституции большое внимание уделено политическим и гражданским правам и свободам. Поправка 1 гарантирует свободу слова, печати, право народа мирно собираться, право обращаться к правительству с петициями. Официальная доктрина широко толкует указанные права, считая, что они обеспечивают свободу выражения мнений. В 1865 г. конституция провозгласила отмену рабства и подневольного труда (поправка XIII). Целый ряд поправок касается избирательного права.

В сфере гражданской правосубъектности конституция обеспечивает: охрану личности, жилища, бумаг и имущества (поправки IV), свободу совести (поправка 1), "скорый и публичный суд присяжных" как по уголовным, так и по гражданским делам (поправки VI, VII), право обвиняемого на защиту (поправка VI), право не свидетельствовать против самого себя (поправка V), конституция запрещает повторное уголовное преследование за одно и то же преступление (поправка V), а также применение жестоких и необычных наказаний (поправка VIII).

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

К экономическим правам следует отнести конституционное положение: "Никакая частная собственность не должна отбираться для общественного пользования без справедливого вознаграждения" (поправка V).

Билль о правах (текст)

Конгресс не должен издавать законов, устанавливающих какую-либо религию или запрещающих ее свободное вероисповедание, либо ограничивающих свободу слова или печати или право народа мирно собираться и обращаться к Правительству с петициями об удовлетворении жалоб.

Поскольку для безопасности свободного государства необходима хорошо организованная милиция, право народа хранить и носить оружие не должно ограничиваться.

В мирное время ни один солдат не должен помещаться на постой в какой-либо дом без согласия его владельца; во время же войны это допускается только в порядке, установленном законом.

Право народа на охрану личности, жилища, бумаг и имущества от необоснованных обысков и арестов не должно нарушаться, и ордера на обыск или арест не будут выдаваться без достаточных оснований, подтвержденных присягой или торжественным заявлением. Такие ордера должны содержать подробное описание места обыска, а также подлежащих аресту лиц или имущества.

Никто не должен привлекаться к ответственности за преступление, караемое смертью, или иное позорящее преступление иначе как по постановлению или обвинительному акту, вынесенному большим жюри, за исключением случаев возбуждения дел, касающихся состава сухопутных и морских сил либо милиции, когда последняя в связи с войной или угрожающей обществу опасностью находится на действительной службе; никто не должен дважды отвечать жизнью или телесной неприкосновенностью заодно и то же правонарушение; никто не должен принуждаться свидетельствовать против самого себя в уголовном деле; никто не должен лишаться жизни, свободы или имущества без законного судебного разбирательства; никакая частная собственность не должна отбираться для общественного пользования без справедливого вознаграждения.

Во всех случаях уголовного преследования обвиняемый имеет право на скорый и публичный суд беспристрастных присяжных того штата и округа, где было совершено преступление; причем этот округ должен быть заранее установлен законом; обвиняемый имеет право на информирование о характере и основаниях обвинения, на очную ставку с показывающими против

него свидетелями, на принудительный вызов свидетелей, показывающих в его пользу, и на помощь адвоката для своей защиты.

По судебным делам, основанным на общем праве с суммой иска, превышающей двадцать долларов, сохраняется право на суд присяжных, и ни один факт, рассмотренный присяжными, не должен подвергаться пересмотру каким-либо судом Соединенных Штатов иначе как на основе норм общего права.

Не должны требоваться непомерно большие залогов, взыскиваться чрезмерные штрафы, налагаться жестокие и необычные наказания.

Перечисление в Конституции определенных прав не должно толковаться как отрицание или умаление других прав, сохраняемых народом.

Полномочия не предоставленные настоящей Конституцией Соединенным Штатам и не запрещенные для отдельных штатов, сохраняются естественно за штатами или за народом.

Вопрос 14. США: Исполнительное управление Президента.

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

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

Вопрос 15. США: конституционный надзор.

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

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

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

Содержание конституционного контроля в США включает следующие полномочия судов: властное толкование конституции, проверка конституционности законов Конгресса и legislatur штатов, нормативно-правовых актов исполнительной власти, а также установление норм права в форме судебных прецедентов. Толкуя и дополняя по своему усмотрению юридическую конституцию 1787 г., Верховный суд создает новые правовые Установления в фактическом основном законе страны. Крылатые слова бывшего главного судьи Ч.Хьюза: "Конституция -- это то, что говорят о ней судьи", -- полностью подтверждается вековой практикой Верховного суда США.

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

частично). Конституционный контроль в США порожден принципом "верховенства права" и служит реализации системы "сдержек и противовесов" в государственном механизме страны.

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

Вопрос 16. США : конституционные принципы правосудия.

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

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

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

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

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

Вопрос 17. США : Партии и выборы.

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

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

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

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

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

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

Вопрос 18. США : субъекты фэдации (правовой статус)

субъекты федерации имеют свои конституции, на основе которых создаются законодательные и исполнительные органы штатов; легислатуры штатов принимают законы; союзный парламент состоит из двух палат, одна из которых представляет интересы штатов; субъекты федерации обладают своей системой права и судебной системой; провозглашается двойное гражданство (союзное и штатов). Конституционно США гарантирует штатам республиканскую форму правления (разд. ст. IV).

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

Штатам запрещено заключать договоры с иностранными государствами и с другими штатами, вести войну, создавать вооруженные силы, вступать в союзы, чеканить монету, выпускать Кредитные билеты, облагать импорт и экспорт таможенными сборами или иными пошлинами, принимать законы об опале и имеющие обратную силу, жаловать дворянские титулы. Все остальные предметы ведения согласно конституционной поправки X (1791 г.) принадлежат штатам. Следовательно, конституция США зарезервировала за штатами остаточную компетенцию. Однако, "подразумеваемые полномочия" Конгресса, сформулированные разделом 8 статьи 1 (издавать законы, "каковые будут необходимы и уместны"), позволяют федеральным властям вмешиваться в сферу "остаточной компетенции" штатов.

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

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

Законы федерации обладают верховенством в отношении законов в штатах. Законы в штатах принимаются двухпалатными легислатурами (в штате Небраска -- однопалатная): нижние палаты -- палаты представителей, верхние -- сенаты. Они создаются на основе всеобщих равных прямых выборов сроком от двух до четырех лет. Законодательная процедура, как и в Конгрессе, в легислатурах 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 утверждение губернаторам.

Главами штатов являются губернаторы, избираемые на основе всеобщих равных прямых выборов на два-четыре года (в Миссисипи губернатор избирается выборщиками). Полномочия губернаторов систематически расширяются. Губернаторы непосредственно руководят всей исполнительно-распорядительной деятельностью органов штатов: издаю 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. Возрастание управленческой деятельности привело к тому, что при губернаторах стали создаваться кабинеты (в 36 штатах); это еще более усилило роль губернаторов. Они обладают значительными полномочиями в отношении законодательных органов штатов: созывают легислатуры на специальные сессии, направляют им послания и доклады о положении дел в штатах, наделены правом отлагательного вето на законы, одобренные легислатурами (исключение -- Северная Каролина). Во всех штатах (кроме штата Орегон) конституции предусматривают возможность смещения губернаторов с должности в порядке импичмента. В 45 штатах существуют должности заместителей губернаторов (лейтенант-губернатор), которые избираются вместе с губернаторами. Они председательствуют в верхних палатах легислатур штатов.

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

В американской федерации имеется территория, которая не обладает статусом штата -- это федеральный округ Колумбия. "Отцы-основатели" конституции решили, что местопребывание федеральных органов не должно находиться в пределах какого-либо штата, чтобы не зависеть от властей штата (разд. 8 ст. 1). С этой целью штаты Мэриленд и Виргиния уступили часть территории, на которой образовался федеральный округ Колумбия (в пределах города Вашингтон). Конгрессу конституция предоставила исключительные законодательные полномочия в отношении федерального округа Колумбия. Жители Вашингтона наделены правом самоуправления. Они избирают городской совет и мэра города. Конгресс вправе отменить любое решение городского совета и мэра. В 1961 г. поправка XXIII предоставила жителям столицы избирать трех выборщиков на президентских выборах. В 1970 г. избиратели Вашингтона получили право избирать одного делегата с правом совещательного голоса в палату представителей.

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

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

Вопрос 19. Великобритания : политико-территориальное устройство и местное самоуправление .

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

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

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

Актом о местном управлении 1972 г. была установлена двухзвенная система органов местного управления. Территория Англии и Уэльса была поделена на графства (39 в Англии и 8 в Уэльсе), а графства на округа (всего 339 из них 296 -- в Англии; 37 -- в Уэльсе и 26 -- в Северной Ирландии) 6 наиболее крупных городов получили статус метрополитенских графств. В Шотландии в 1975 г. было образовано 9 регионов, в которых создано 53 округа. Последняя реформа местного управления связана с принятием акта от 16 июля 1985 г., которой упразднили советы Большого Лондона (управлял столицей Великобритании), и шести метрополитенских графств. Их функции были переданы окружным советам (их 33), а в некоторых случаях -- другим органам. Так, транспортная, противопожарная и полицейская службы передавались в ведение специальных служб, назначаемых государственным секретарем. В итоге

была создана достаточно унифицированная децентрализованная система местного самоуправления. Вместе с тем изъятие определенных функций из ведения местных органов и передача их правительственным органам усиливали влияние правительства, возможность вмешательства его в дела местного самоуправления. Другими словами, для реформы было характерно сочетание двух противоположных тенденций в развитии местного самоуправления -- централизации и децентрализации.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Вопрос 20. Великобритания : парламент и его структура.

Вопрос 21. Великобритания : Палата Общин (порядок формирования, полномочия)

Вопрос 24 . Великобритания : Палата Лордов

Парламент великобритании включает монарха, палату общин и палату лордов.

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

Руководит палатой общин председатель палаты -- спикер (в палате лордов председательствует лорд-канцлер). У него имеются три заместителя, которые поочередно председательствуют на заседаниях комитета всей палаты. Спикер избирается палатой на весь срок ее полномочий и представляет палату в сношениях с другими органами. Он не должен принадле-

жать к какой-либо партии. Спикеру оказывают помощь партийные "кнуты", которые следят за соблюдением партийной дисциплины, голосованием членов своей партийной фракции.

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

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

Неспециализированные комитеты палаты общин обозначаются первыми буквами латинского алфавита А, В, С, О и т.д. Обычно в палате функционирует 7-8 таких комитетов.

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

Специализированные комитеты состоят из 9-14 человек каждый. Большинство из них (14) создаются по отраслям и сферам управления. Их основная задача -- контроль за деятельностью основных министерств. Поэтому система комитетов привязана к их структуре. Например, действуют комитеты по обороне, внутренним делам, иностранным делам, промышленности и торговле, транспорту, сельскому хозяйству, комитеты по делам Шотландии и Уэльса. Кроме того, имеются специализированные комитеты по европейскому законодательству, делегированному законодательству, публичной отчетности, по делам парламентского уполномоченного.

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

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

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

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

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

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

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

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

Как и в других странах, пленарные рассмотрения законопроекта называются "чтениями". В первом чтении клерк палаты лишь зачитывает название законопроекта. Во втором чтении обсуждаются его основные положения. По окончании обсуждения законопроект передается в соответствующий постоянный комитет, где идет постатейное обсуждение, внесение предложений о поправках и голосование (в правительственные законопроекты, комитеты, как правило, поправок не вносят). Если законопроект прошел через комитет, он выносится на пленарное заседание палаты; во время прений в него могут быть внесены поправки. В ходе третьего чтения допускаются общие дискуссии по проекту в целом без внесения поправок, но чаще всего спикер сразу ставит его на голосование. В случае принятия проект направляется в верхнюю палату, где он проходит аналогичную процедуру. Финансовый законопроект удостоверяется спикером в качестве такового и должен быть принят лордами в течение месяца. Несмотря на ежегодный рост числа и объема принимаемых законов, в современный период законодательная деятельность английского парламента утратила тот суверенный характер, который существовал в прошлом веке. Данному обстоятельству способствует целый ряд причин: бурное развитие экономики, средств коммуникации, усложнение процесса государственного управления и т.д. Чтобы поспеть за быстро меняющимися обстоятельствами, законодатели делегируют часть

своих полномочий правительству, проводят предварительную подготовку и согласование законопроектов в комитетах, привлекают для консультаций специалистов, упрощают законодательную процедуру в самом парламенте (например, использование процедур "гильотины", "кенгуру"). Если новый закон регулирует крупную проблему, то проводится несколько независимых экспертиз, согласование с заинтересованными ведомствами, союзами предпринимателей и профсоюзами с тем, чтобы выяснить, как принятие акта повлияет на структуру сложившихся отношений, увязывается с действующей системой права, отразится на международных отношениях.

Старейшей прерогативой парламента является принятие бюджета, другие финансовые полномочия. Законодательной инициативой по финансовым вопросам обладает правительство --

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

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

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

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

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

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

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

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

Вопрос 22. Великобритания : Монархия и ее роль.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Институт монархии сохраняется в Великобритании как символ единства нации, преемственности в ее развитии, гарант стабильности в обществе. Монархия имеет некоторые преимущества, отсутствующие у республиканской формы правления. К ним можно отнести политический нейтралитет монарха (поддерживаемый недопустимостью его членства ни в одной политической

партии), его компетентность и информированность в вопросах управления, обеспечиваемые многолетним опытом; подготовкой к достойному исполнению своих задач с детства, возможность сохранения монархом своего статуса независимо от соотношения политических сил.

Вопрос 23. Великобритания : Особенности конституционного строя.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Вопрос 25. Великобритания : Правительство и кабинет. Роль премьер-министра.

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

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

Значительное развитие получили вспомогательные органы правительства (комитеты, секретариаты). Они создаются при премьер-министре и при каждом министре и специализируются в нескольких сферах деятельности. Одной из важнейших является так называемая парламентская

служба, возглавляемая, как правило, опытным чиновником высокого ранга. Они внимательно следят за повесткой дня и ходом дебатов, чтобы вовремя информировать министерство по вопросам, требующим особого внимания и принятия мер; в самом парламенте распространяют документы своего департамента, поддерживают контакты со служащими парламента, консультируют министерских чиновников, готовящих документы по запросам депутатов, по всем вопросам парламентской процедуры и т.п.

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

Будучи органом исполнительной власти, правительство призвано исполнять принятые парламентом законы. Исполнение приводит к установлению собственной нормотворческой деятельности правительства. Принимаемые им акты можно подразделить на 2 группы: акты подзаконного характера и акты делегированного законодательства: последних в среднем за год принимается в 18

раз больше, чем законов. Широкое распространение получила и субделегация, когда министры поручают (делегируют) издание актов руководителям нижестоящих ведомств.

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

Вопрос 26. Великобритания : Habeas corpus акт.

Акт о лучшем обеспечении свободы подданного и о предупреждении заточений за морями (Habeas corpus act) (26 мая 1679 г.)

II. Для более быстрого освобождения всех лиц, заключенных за какие-либо уголовные деяния, утверждается нижеследующее:

Если какое-либо лицо или лица принесут приказ **Habeas corpus**, обращенный к какому-либо шерифу тюремщику или другому катком-либо лицу и касающийся какого-либо лица под их охраной, то, означенные чиновники в течение трех дней по предъявлении означенного приказа должны (исключая те случаи, когда вышеупомянутый арест произведен за государственную измену или тяжкое уголовное преступление) выполнить такой приказ и доставить личность арестованного или задержанного к лорду-канцлеру или к судьям или к тому лицу, перед которым означенный приказ должен быть выполнен, и одновременно удостоверим подлинные причины задержания или заключения.

Если место заключения означенного лица находится на расстоянии большем чем 20 миль от места, где суд пребывает, но не свыше 100 миль, то приказ выполняется в течение 10 дней, а если расстояние больше 100 миль, то в течение 20 дней после вышеупомянутого вручения — и не позднее.

III. И названные лорд-канцлер, судьи по рассмотрении копии предписания об аресте или же по принесении пред ними присяги, что в выдаче такой копии было отказано лицом или лицами, под охраной которых заключенный или заключенные содержатся — настоящим уполномочиваются и обязываются по письменной просьбе (задержанного) лица или лиц или кого-нибудь за него, за нее или за них действующего — присудить и даровать приказ **Habeas corpus**, обращенный к должностным лицам, под охраной которых будет находиться арестованное или задержанное лицо, и долженствующий быть выполненным немедленно...

В течение двух дней после того как заинтересованное лицо будет доставлено к ним, упомянутый лорд-канцлер или судья должны освободить означенного заключенного из заточения, взяв с него обязательство с одним или более поручительствами явиться в суд в следующую сессию в том графстве, городе или местечке, где был произведен арест или где было совершено преступление, или явиться в такой другой суд, которому подсудно означенное преступление.

V. Если какие-либо чиновники пренебрегут вышеуказанным приказам или откажутся его выполнить или доставить личность заключенного или же в течение 6 часов после требования о том не выдадут заявившему требование копии предписания об аресте и задержании такого-то заключенного, которую они настоящим обязываются выдать по требованию, — то в том случае лицо, под охраной которого находится заключенный, подлежит после первого проступка штрафа в пользу заключенного или потерпевшего лица в сумме 100 фунтов, а после второго проступка штрафа в сумме 200 фунтов, причем будет признано неспособным занимать сию должность.

VI. ...Никакое лицо или лица, освобожденные по какому либо **Habeas corpus**, не могут быть когда-либо впредь заключены или арестованы за то же преступление каким бы то ни было лицом, иначе как по законному ходу судебного дела или по приказу суда.

X. Будет дозволено всякому заключенному делать заявления и получать свой **Habeas corpus** из судов, и если лорд-канцлер или судьи откажут хотя бы в vacationное время в каком-либо приказе **Habeas corpus**, который должен быть выдан согласно настоящему акту, то они будут каждый в отдельности подлежать штрафу в сумме 500 фунтов в пользу потерпевшего лица.

XXI. Если какое-либо лицо оказывается подвергнутым аресту по обвинению в соучастии в тяжком уголовном преступлении или по подозрению в совершении тяжкого уголовного преступ-

ления, то такие лица не должны быть перемещаемы или отдаваемы на поруки силой настоящего акта.

Вопрос 27. Великобритания : избирательное право и избирательная система.

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

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

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

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

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

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

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

Пассивное избирательное право предоставляется британским гражданам по достижении 21 года. Закон предусматривает, однако, целый ряд достаточно существенных ограничений из этого общего правила. Эти ограничения можно подразделить на 3 группы. Первая из них связана с болезненным состоянием психики человека: не обладают правом избираться лица, страдающие некоторыми тяжелыми психическими заболеваниями. Ограничения второй группы можно считать своего рода моральными цензами: пассивное избирательное право не предоставляется банкротам, лицам, признанными виновными в применении "бесчестных и незаконных приемов на выборах", а также лицам, отбывающим наказание за государственную измену. Последнее ограничение было введено в начале 80-х годов после того, как на парламентских выборах 1979 г. известный борец за

отделение Северной Ирландии Б.Сэндз, отбывающий наказание, получил на выборах в палату общин рекордное число городов, превышающее даже количество голосов, поданное за М.Тэтчер, ставшую после этих выборов премьер-министром.

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

На парламентских выборах выдвигается в среднем 2300-2500 кандидатов. Большинство из них -- кандидаты от Консервативной и Лейбористской партий. Процедура выдвижения достаточ-

но проста. Кандидат должен подать чиновнику по выборам заявление, подписанное 10 избирателями, и уплатить избирательный залог в 500 ф.ст., который не возвращается, если кандидат не наберет по меньшей мере 5% голосов избирателей своего округа. Из всех участвующих кандидатов в среднем только около 150 человек теряют избирательный залог. Некоторые мелкие партии предлагают вместо избирательного залога увеличить с 10 до 150 число подписей под петицией о выдвижении кандидата на выборах.

На практике кандидаты выдвигаются политическими партиями. Например, кандидатов от Консервативной и Лейбористской партии определяют местные партийные организации под контролем центральных органов из числа претендентов, предложенных руководством. Как видно, на этой стадии избиратели практически не участвуют в отборе кандидатов. При формировании палаты общин, страна делится на 651 округ. От каждого округа избирается один депутат. Границы избирательных округов пересматриваются, как правило, раз в 10 лет, что приблизительно совпадает со временем переписи населения. С 1949 г. закон устанавливает требование математического равенства численности избирательных округов. Однако на практике не все округа удовлетворяют этому требованию. Разница численности избирателей в них колеблется от 22 тыс. до 100 тыс.

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

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

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

В 1979 г. референдумы проводились в Шотландии и Уэльсе по вопросу о принятии законов, предоставляющих им автономию

с учреждением собственных парламентов и органов исполнительной власти, правда, с весьма ограниченной компетенцией. Но ни в одной из этих территорий законопроект не получил требуемых 40% голосов зарегистрированных избирателей (хотя в Шотландии за закон высказалось абсолютное большинство голосовавших). Таким образом, решение на референдуме не было принято, и статуса автономных единиц ни Шотландия, ни Уэльс не получили.

Вопрос 28. Франция : Административно-территориальное устройство и местное самоуправление.

В настоящее время Франция включает следующие территориальные структуры: 101 департамент, из коих 96 находится в метрополии и 5 "за морем" (Гвиана, Гваделупа, Мартиника, Реюньон и Сб.1 Пьер-э-Микелон), одна территория со специальным статусом -- Майотт, четыре заморских территории (Новая Каледония, Полинезия, Валлис э Фютюна, Южные и Арктические территории).

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

Департамент -- основная единица административно-территориального деления. С 1965 г. во Франции 96 департаментов; к ним следует прибавить заморские департаменты. К ведению генерального (департаментского) совета отнесено принятие

бюджета и контроль за его исполнением, организация департаментских служб, управление имуществом департамента. Исполнительный орган департамента после реформы 1982 г. -- председатель генерального совета вместо префекта. Председатель подготавливает и исполняет решения совета, несет ответственность за управление департаментом, является распорядителем кредитов, а также главой административных и технических служб департамента.

Самая крупная единица -- регион; их 22 в метрополии; отдельными являются регионы Гва-

делупы, Гвианы, Мартиники и Реюньона. В метрополии каждый из регионов включает несколько департаментов. После реформы 1982 г. регион стал "территориальным коллективом" с собственным бюджетом и налоговыми поступлениями. Под регионализмом во французской литературе понимается система политической и административной децентрализации, предоставляющей как-либо частям государства, обладающим некоторым географическим, историческим, этнографическим или экономическим единством (общностью): более или менее значительную независимость по отношению к центральной власти. Образование регионов вызывалось необходимостью преодоления препятствий в экономическом и социальном развитии вследствие существовавших узких административно-территориальных единиц. Небольшие размеры единиц перестали способствовать использованию природных, экономических и людских ресурсов. Регион был создан по образцу существовавших коллективов, особенно он похож на департамент. У них примерно одни и те же органы. Но есть и отличия: в каждом регионе учреждены экономические и социальные комитеты и региональный комитет по займам; в регионе действует своя счетная палата. Региональный совет избирает своего председателя, который является исполнительным органом власти в регионе. Он подготавливает и исполняет решения совета; он -- распорядитель кредитов, управляет имуществом региона, руководит региональными службами. Экономический и социальный комитет не обладает полномочиями по принятию решений, он дает свои заключения администрации региона по многим вопросам, например, в отношении подготовки и исполнения национального плана в регионе, по проекту плана регионального

развития. В состав комитетов входят четыре категории членов: представители предприятий и профессиональной деятельности; представители профсоюзов; представители "коллективной жизни" в регионе (различные социальные организации, защиты прав потребителей и др.); лица, назначаемые премьер-министром. На обязанности региона лежит проведение в жизнь мероприятий экономического, социального, санитарного и научного развития и мер по территориальному обустройству "при соблюдении целостности, автономии и полномочий департаментов и коммун" (закон от 2 марта 1982 г. о правах и свободах коммун, департаментов и регионов).

Вопрос 29. Франция : избирательное право и избирательная система.

Референдум

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

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

Важным этапом является выдвижение кандидатов. Согласно закона всякий французский избиратель, обладающий необходимыми квалификациями, может быть кандидатом в представительное учреждение. Фактически же кандидаты выдвигаются политическими партиями и организациями. Лишь опираясь на политическую партию, можно рассчитывать на избрание. На парламентских выборах кандидат не может быть выдвинут более чем в одном округе. Французской истории известны случаи проведения голосования по одной кандидатуре во многих округах. Они напоминают плебисцит о доверии одному человеку. В 1871 г. Тьер был избран депутатом в 26 департаментах,

а другая не менее известная личность -- генерал Буланже на выборах 1889 г. намеревался выставить свою кандидатуру во всех округах. После этой неосуществленной угрозы был принят действующий до сих пор закон от 17 июля того же года. Не возбраняется члену одной

палаты баллотироваться в другую; в случае избрания он прекращает членство в первой. Парламентарии

могут выдвигать свои кандидатуры в другие представительства. Особенностью генеральных и муниципальных советов является членство в них многих парламентариев и членов правительства. Установленная конституцией несовместимость членства в правительстве и парламенте в таких случаях не применяется.

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

Для представления кандидатуры на пост президента (они представляются в Конституционный совет) требуется 5 тыс. подписей лиц, занимающих определенные выборные должности, а именно, членов парламента, генеральных советов, совета Парижа, территориальных ассамблей и мэров -- причем все подписавшиеся под заявлением о выдвижении должны представлять по меньшей мере 30 департаментов и заморских территорий; имена подписавшихся публикуются. Избрание президента проводится по двухтуровой мажоритарной системе. Если в первом туре ни один из кандидатов не получает абсолютного большинства голосов, то через две недели проводится второй тур. В нем участвуют только два кандидата, набравшие наибольшее число голосов в первом туре. Избрание нового президента происходит не менее чем за двадцать и не более чем за тридцать пять дней до истечения срока полномочий президента, состоящего в должности. В такие же сроки избирается президент в случае вакантности этого поста. Национальное собрание -- нижняя палата парламента -- избирается на 5 лет всеобщим, прямым голосованием по смешанной мажоритарной системе: в первом туре для избрания нужно получить абсолютное большинство поданных голосов (от округа избирается один депутат). Если никто не получил такого большинства, то через неделю проводится второй тур. В него допускаются кандидаты, набравшие в первом как минимум 12,5% голосов от числа избирателей, включенных в списки. Для избрания во втором туре достаточно получить относительное большинство голосов. В условиях существующей многопартийности в первом туре замещается незначительная часть мест. Основная борьба развертывается во втором туре. Возможность блокирования партий определяет тактику во втором туре. Партии, сблокировавшись, выдвигают одного кандидата, как правило, снимая остальных. "Проходной балл" во второй тур затрудняет деятельность небольших политических группировок.

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

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

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

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

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

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

Во Франции на национальном и на местном уровне (в коммунах) в настоящее время известен только один вид непосредственной демократии -- референдум. В конституции 1958 г. референ-

дум представлен достаточно широко и в нескольких видах. На национальном уровне он предусмотрен трижды. Прежде всего, на основании статьи 89 основного закона может проводиться конституционный референдум для ратификации поправок. По смыслу статьи 89 такой референдум должен проводиться только в случае, когда авторами поправок будут парламентарии. Если же проект пересмотра имеет правительственное происхождение, то от президента республики зависит выбор способа ратификации. Референдумы о пересмотре конституции на основе антиконституционного использования статьи 11 как уже говорилось, проводились генералом Ш. де Голлем. Референдум на основе этой статьи -- вторая возможность, предоставленная избирателям принять участие в решении важнейших

государственных дел. Эта статья ввела референдум как инструмент в руках президента республики. Голосование может проводиться по следующему кругу проблем: 1) организация государственных властей; 2) соглашения о Сообществе (этот пункт в связи с распадом сообщества в настоящее время утратил силу); 3) полномочие на ратификацию международного договора, который, не противореча конституции, отразился бы на функционировании государственных институтов. Применение статьи 11 очерчено тремя условиями: 1) голосование может проводиться по предложению правительства или по совместному предложению палат парламента, а не по собственному почину президента республики; 2) если референдум проводится по предложению правительства, то оно должно быть сделано во время сессии парламента; и 3) если проект принят на референдуме, то он должен быть промульжирован в 15-дневный срок. Другими словами, принятый закон не обладает какой-либо особой силой по сравнению с простым законом. Установленный конституцией 1958 г. порядок исключил какой-либо контроль за действиями президента. Конституционный совет в решении о конституционности референдума 28 октября 1962 г. объявил о собственной некомпетентности в рассмотрении актов, принимаемых на референдуме на основании статьи 11 основного закона. Таким образом, ни один орган не может заставить президента соблюдать указанный в названной статье круг вопросов, по которому он имеет право передавать законопроекты на народное голосование.

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

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

Вопрос 30. Франция : Конституция 1958. Общая характеристика.

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

Делегированный способ создания конституции противоречил основным французским традициям выработки основного закона; все республиканские конституции страны разрабатывались парламентскими учреждениями. После разработки проекта сотрудниками Ш. де Голля, обсуждений в Консультативном конституционном комитете и в Совете министров конституция была передана

на референдум и одобрена на нем 28 октября 1958 г. Этот акт положил начало периоду Пятой республики; она стала 17-ой с 1789 г. и основным законом 22-го по счету политического режима в стране'. Первый абзац статьи 91 конституции предоставил правительству право в течение четырехмесячного срока с момента промульгации этого акта принимать все меры законодательного характера, необходимые для применения конституции и функционирования государственной власти. Этот период оканчивался в полночь 4 февраля 1959 г. За указанное время правительство приняло 296 ордонансов, некоторые из которых были необходимы на момент издания, но многие могли быть востребованы только в будущем. В результате такой делегации была создана нормативная база для существования Пятой республики, учрежден новый конституционный режим.

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

Конституция 1958 г. определила основные параметры государства, установив, что Франция является неделимой, светской, демократической и социальной республикой. Принцип республики: "Правление народа, по воле народа и для народа" (ст. 2). Эта статья повторяет нормы статей 1 и 2 основного закона 1946 г. Республиканская форма правления является традиционной для страны, хотя известно несколько периодов, когда она

имела иные формы (две империи, например). Конституция учреждает смешанную республиканскую форму, если для ее определения исходить из существующих в настоящее время представлений о форме правления. Указанный характер республики определяется: глава государства (президент) избирается помимо парламента, а премьер-министр назначается президентом без согласия высшего представительного органа (признаки президентской республики); в то же время правительство несет ответственность перед нижней палатой парламента (парламентская форма правления). С формальной точки зрения президент не может отозвать премьер-министра.

В основном законе закреплено чрезвычайно важное положение о том, что республиканская форма правления не может быть предметом пересмотра (последний абзац статьи 89). В этом акте содержатся важнейшие, хотя и не очень обширные положения о характере французского государства. Неделимость республики -- константа французского республиканского государства. Покушение на неделимость, на целостность его территории наказуемо согласно статей Уголовного кодекса; такие действия квалифицируются как преступление против безопасности государства. Состав государства может быть изменен только в соответствии с нормами третьего абзаца статьи 53: "Никакая уступка, никакой обмен, никакое присоединение территории не является действительным без согласия заинтересованного населения". В одном из решений Конституционного совета эта статья была интерпретирована так, что указывалось на возможность уступки территории иностранному государству и на возможность создания независимого государства или присоединения к независимому государству. В настоящее время Франция включает следующие территориальные структуры: 101 департамент, из коих 96 находится в метрополии и 5 "за морем" (Гвиана, Гваделупа, Мартиника, Реюньон и Сб.1 Пьер-э-Микелон), одна территория со специальным статусом -- Майотт, четыре заморских территории (Новая Каледония, Полинезия, Валлис э Фютюна, Южные и Арктические территории).

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

Термин "демократическая" республика впервые был включен в конституцию 1848 г. (п. 2 вступления) и означал введение только для мужчин всеобщего избирательного права. В настоящее время значение этого термина во французской литературе остается примерно тем же; согласно статье 3 действующего основного закона всеобщее избирательное право может быть прямым и косвенным, а также равным и тайным. Этот термин подтверждает принадлежность национального суверенитета народу и выражается в троединной формуле: "правление народа, по воле народа и для народа". Термин "социальная республика" впервые был включен в конститу-

цию 1946 г. и воспроизведен в действующем акте. В середине 40-х гг. текущего столетия для учредителей конституции Четвертой республики этот термин означал развитие политической, экономической и социальной демократии. В преамбуле конституции 1946 г. эти принципы были провозглашены "особо необходимыми в наше время". Конституция 1958 г. таким образом подтвердила развитие названных принципов и целей.

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

Конституция 1958 г. установила правила взаимодействия с международным правом. Никакое положение, имеющее конституционную силу, ни преамбула акта 1946 г., ни основной закон 1958 г. не дают права утверждать о верховенстве международного права по отношению к конституции. Механизм контроля за таким соответствием установлен в статье 54, которая указывает, что учредители конституции не хотели, чтобы существовали противоречия между международным правом и основным законом. Конституционный совет по запросу президента

республики, премьер-министра, одного из председателей парламентских палат, 60 депутатов или 60 сенаторов разрешает вопрос, находится ли международное соглашение, заключенное исполнительной властью или другим органом государства, в противоречии с основным законом, и если такое противоречие имеется, то процедура ратификации или принятия такого соглашения должна быть отложена до соответствующего изменения конституции. О том же говорит и статья 11 конституции, позволяющая президенту республики передавать помимо парламента на референдум договоры, которые, не противореча конституции, отразились бы на функционировании государственных институтов. Одновременно в конституции содержится норма (ст. 55) о том, что международные договоры или соглашения, должным образом ратифицированные или одобренные, имеют силу, превышающую силу законов с момента опубликования, при условии применения каждого соглашения или договора другой стороной. Последние слова этой статьи устанавливают принцип взаимности. В целом же в данном случае введен в действие принцип -- договоры имеют надзаконодательную силу. Практика Конституционного совета подтверждает это положение.

Конституция 1958 г. достаточно приспособлена к условиям международной интеграции, непрерывно развивающейся в Европе. В частности, поправки, включенные в этот акт на референдуме в июне 1992 г. говорят о добровольной передаче Францией в ведение Европейских сообществ соответствующей компетенции (ст. 88-1); на началах взаимности Франция признает за Европейским экономическим и финансовым союзом право устанавливать режим общих границ (ст. 88-2), она предоставляет опять-таки на началах взаимности избирательное право гражданам других государств этого Союза на выборах в свои муниципальные органы (ст. 88-3).

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

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

Вопрос 31. Франция : Декларация прав человека и гражданина 1789 года и ее значение.

Декларация 1789 г. провозгласила естественные права человека и гражданина, т.е. права, как бы всегда индивиду присущие. По нынешним временам этот круг прав и свобод не кажется особенно обширным; однако нельзя не учитывать времени принятия Декларации, которая до сих пор остается наиболее известным актом такого рода. В Декларации указан принцип равенства: "Люди рождаются и остаются равными в правах" (ст. 1), потому что они рождаются людьми в

одинаковой мере. Равенство является необходимым следствием естественного характера прав. Декларация включает некоторые общие правила, необходимые для реализации прав и свобод. Например, статья 4 устанавливает, что "свобода состоит в возможности делать все, что не наносит вреда другому: таким образом, осуществление естественных прав человека имеет лишь те границы, которые обеспечивают другим членам общества пользование этими же правами. Эти границы могут быть установлены только законом". В статье 5 провозглашается не менее важный принцип: "Все что не запрещено законом, тому нельзя ставить препятствия; никто не может быть принужден к исполнению того, что не предписано законом". В этом акте закреплены и конкретные права и свободы -- права в судебной области (ст.ст. 7-9), свобода мнений, слова, печати, право собственности.

**Декларация прав человека и гражданина
от 26 августа 1789 года'**

Представители французского народа, образующие Национальное собрание, полагая, что невежество, забвение прав человека или пренебрежение к ним являются единственными причинами общественных бедствий и испорченности правительств, решили изложить в торжественной Декларации естественные, неотчуждаемые и священные права человека, чтобы эта Декларация, находясь на виду у всех членов общественного союза, постоянно напоминала им об их правах и обязанностях; чтобы действия власти законодательной и власти исполнительной, в каждый момент могущими быть сопоставленными с целью всякого политического учреждения, стали более уважаемыми; чтобы требования граждан, основанные отныне на простых и неоспоримых принципах, устремлялись постоянно к поддержанию Конституции и всеобщему благу. Вследствие этого Национальное собрание признает и провозглашает перед лицом и под покровительством Верховного существа следующие права человека и гражданина.

Статья 1. Люди рождаются и остаются свободными и равными в правах. Социальные различия могут быть основаны только на соображениях общей пользы.

Статья 2. Цель всякого политического Союза -- обеспечение естественных и неотчуждаемых прав человека. Этими правами являются свобода, собственность, безопасность и сопротивление угнетению.

Статья 3. Источник всякого суверенитета зиждется, по существу, в нации. Никакая совокупность лиц, никакое отдельное лицо не могут осуществлять власть, которая явно не исходила бы от нации.

Статья 4. Свобода состоит в возможности делать все, что не вредит другому: таким образом, осуществление естественных прав каждого человека имеет лишь те границы, которые обеспечивают другим членам общества пользование теми же правами. Эти границы могут быть установлены только законом.

Статья 5. Закон имеет право запрещать только деяния, приносящие вред обществу. Все, что не запрещено законом, то дозволено; никто не может быть принужден к исполнению того, что не предписано законом.

Статья 6. Закон есть выражение общей воли. Все граждане имеют право принимать участие лично или через своих представителей в создании закона. Закон должен быть одинаковым для всех, защищает он или карает. Все граждане равны перед законом, и потому все в равной мере допускаются на все публичные посты, места или должности, соответственно своим способностям и без каких-либо различий, кроме обусловленных их добродетелями и талантами.

Статья 7. Никто не может быть обвинен, задержан или заключен иначе как в случаях, определенных законом, и при соблюдении процедуры, предписанной законом. Тот, кто испрашивает, отдает, исполняет или заставляет исполнять приказы, основанные на произволе, подлежит наказанию; но всякий гражданин, вызываемый или задерживаемый в силу закона, должен немедленно повиноваться: в случае сопротивления он несет ответственность.

Статья 8. Закон должен устанавливать лишь строго и бесспорно необходимые наказания, и никто не может быть наказан иначе как в силу закона, принятого и обнародованного до совершения проступка и примененного в установленном порядке.

Статья 9. Всякий человек считается невиновным до тех пор, пока он не будет объявлен виновным; если будет признано необходимым подвергнуть его задержанию, всякая стеснительная мера, не являющаяся необходимой для удержания его под охраной, должна сурово пресекаться законом.

Статья 10. Никого нельзя притеснять за его взгляды, даже религиозные, если их проявление не нарушает общественного порядка, установленного законом.

Статья 11. Свободное сообщение другим мыслей и мнений есть одно из драгоценнейших прав человека; поэтому всякий гражданин может свободно высказываться, писать, печатать, неся ответственность за злоупотребление этой свободой в случаях, установленных законом.

Статья 12. Для гарантии прав человека и гражданина необходима государственная сила; эта сила учреждается в интересах всех, а не в частных интересах тех, кому она вверена.

Декларация прав человека и гражданина от 26 августа 1789 г. 137

Статья 13. Для содержания государственной силы и на расходы по содержанию администрации необходимо общественное обложение; оно должно быть равномерно распределено между всеми гражданами соответственно их состоянию.

Статья 14. Все граждане имеют право, лично или через своих представителей, удостоверяться в необходимости общественного обложения, свободно выражать на него согласие, следить за его расходованием и определять его размер, основания, порядок и продолжительность взимания.

Статья 15. Общество имеет право требовать отчета у каждого должностного лица по вверенной ему части управления.

Статья 16. Всякое общество, в котором не обеспечено пользование правами и не проведено разделение властей, не имеет Конституции.

Статья 17. Так как собственность является неприкосновенным и священным правом, то никто не может быть лишен ее иначе как в случае установленной законом несомненной общественной необходимости и при условии справедливости и предварительного возмещения.

Вопрос 32. Франция : ст 16. Конституции 1958 г. и ее значение.

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

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

Вопрос 33. Франция : Президент республики. Порядок избрания)

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

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

юстиции -- в Конституционный совет.

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

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

Вторая часть полномочий главы государства, требующая контрассигнации премьер-министра или министров, также весьма значительна. Он председательствует в Совете министров, подписывает декреты и ордонансы, принятые в нем; принимает участие в рассмотрении законопроектов правительства; назначает на гражданские и военные должности, аккредитует послов и чрезвычайных посланников в иностранных государствах. С контрассигнацией министров осуществляется право созыва парламента на чрезвычайные сессии; по его решению палаты образуют Конгресс для ратификации поправок.

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

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

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

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

Вопрос 34. Франция : структура парламента и взаимоотношения палат.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Французский закон стремится обеспечить независимость парламентариев и самого представительного учреждения от посягательств исполнительной власти. К числу таких мер относятся правила о несовместимости должностей. Закон разрешает быть членами парламента лицам, должности которых указаны в его положениях, но эти лица должны отказаться от должности в течение определенного времени в случае избрания. Эти положения имеют цель не только обеспечить независимость парламентария, но предоставить депутату возможность посвятить себя парламентской деятельности. Личная независимость парламентария включает иммунитет, складывающийся из неотвечественности и неприкосновенности, и индемнитет, т.е. предоставление парламентария материальных возможностей для обеспечения его занятий. Неотвечественность предполагает невозможность преследования парламентария за высказанные мнения или голосование при выполнении своих обязанностей. Эта неотвечественность не может быть снята палатой и распространяется на участие парламентария в работе палаты, в комиссиях, даже если действия парламентария были преступными (например, оскорблениями). Те же действия, совершенные в другом месте (на митинге, на собрании избирателей), не подпадают под эти правила и палата может разрешить преследование. Цель неотвечественности -- дать парламентариям возможность свободно высказывать свои взгляды. Цель неприкосновенности -- помешать преследованию члена парламента и оказания на него давления. Неприкосновенность распространя-

ется не на весь срок мандата, а лишь на период сессий, и только в этот период она может быть снята палатой. В межсессионный период конституция 1958 г. (в противовес основному закону 1946 г.) позволяет преследовать парламентария, коего арест может быть произведен только с разрешения бюро его палаты, за исключением случая задержания на месте преступления, когда его преследование разрешено или когда он окончательно осужден.

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

Функции французского парламента по форме мало чем отличаются от функций центральных представительных органов других зарубежных стран; они делятся на законодательные, экономические, контрольные, судебные и внешнеполитические. Законодательная функция состоит в принятии простых законов, органических законов и в принятии законов, изменяющих конституцию.

Вопрос 35. Франция : взаимоотношения правительства парламента.

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

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

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

Особая роль в правительстве принадлежит премьер-министру. Он координирует работу министерств, контролирует ее, дает указания о составлении важнейших актов (бюджет, экономические планы и др.). Он председательствует в межминистерских комитетах; может председательствовать и в Совете министров. Премьер-министр несет ответственность за национальную оборону. Эти полномочия должны, однако, рассматриваться в совокупности с очень важными правами Президента республики. Полномочия премьер-министра в назначении военных и гражданских чиновников носят остаточный и делегированный характер. Важное значение имеет деятельность премьер-министра в области управления. Он "обеспечивает исполнение законов"

(ст. 21 конституции). С соблюдением условий статьи 13, т.е. касающихся главы государства, он осуществляет регламентарную власть и издает декреты, не рассматриваемые в Совете министров. Эти декреты менее высокого уровня, чем принимаемые в Совете министров, издаются премьер-министром с контрассигнацией соответствующего министра. Различие между двумя названными видами регламентарных декретов весьма туманно и зависит от политических отношений между Президентом республики и премьер-министром. Если большинство мест в Национальном собрании принадлежит к той же партийной коалиции или партии, что и Президент, то премьер-министр, назначаемый без особых помех нижней палатой, как, впрочем, и сменяемый Президентом, становится первым советником и сотрудником Президента.

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

Премьер-министру принадлежит право созыва смешанных паритетных комиссий при разногласиях парламентарских палат в отношении какого-либо законопроекта (ст. 45 конституции); он может просить Президента, чтобы тот предложил парламенту

повторно рассмотреть законопроект; ему принадлежит важное право ставить в Национальном собрании вопрос о доверии. Премьер-министр обладает личным правом передачи в Конституционный совет законопроекта с требованием признать его неконституционным, во-первых, и требовать вынести решение о разграничении законодательной и регламентарной власти*. Последним правом он широко пользуется. Премьер-министру помогает внушительный вспомогательный аппарат: его собственный комитет, генеральный секретариат планирования, генеральный секретариат национальной обороны, юридическая и технические службы и т.д. В его распоряжении находится генеральный секретариат правительства с его многочисленными службами.

Делегация полномочий правительству парламентом.

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

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

Парламенту известны многочисленные формы вопросов, которые задаются министрам; последние обязаны на них отвечать. Конституция 1958 г. не содержит каких-либо указаний на возможность образования в парламенте комиссий по контролю и расследованию. Создание таких органов предусмотрено ордонансом М 58 -- 1100 от 7 ноября 1958 г. о деятельности палат парламента; комиссии имеют временный характер. Разница между комиссиями по расследованию и комиссиями по контролю состоит в том, что первые должны собрать информацию по определенным фактам, вопросам, событиям, а вторые -- проводят проверку административной, финансовой или технической деятельности государственных служб или национализированных предприятий. Комиссии образуются путем принятия резолюции соответствующей палатой.

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

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

Французский парламент характеризует значительная стесненность, если не "ущемленность" в пользовании вотумом доверия и резолюцией порицания. Вопрос о доверии -- обоюдоострое оружие, поскольку и правительство и Национальное собрание в результате негативного голосования могут оказаться не у дел. Правительство может получить доверие в двух формах: в простой и в связи с принятием какого-либо законопроекта. В первом случае речь идет об ответственности правительства в целом -- по его программе или по важнейшей его части, изложенной в декларации, которая может и не входить в правительственную программу. После формирования правительство само решает, предоставить ли на одобрение Национального собрания программу или декларацию. Весьма многочисленные правительства Пятой республики поступали по-разному, но большинство из них предпочитали представить декларацию. Больше того, конституция не обязывает представлять какую-либо программу или декларацию по получению правительством полномочий, и подобные случаи известны. Не представив программы или декларации, правительство может дожидаться внесения резолюции порицания со стороны депутатов (кстати, на невыгодных для них условиях -- см. ниже). Вопрос о доверии в связи с принятием законопроекта -- открытый нажим правительства на Национальное собрание с целью заставить его принять удобный проект. Дебаты в таком случае откладываются на 24 часа, чтобы дать возможность депутатам внести резолюцию порицания, которая принимается с соблюдением более строгих правил, чем решается вопрос о доверии. Поставив вопрос о доверии на основе третьего абзаца статьи 49 конституции правительство как бы вызывает Собрание против себя, но на неблагоприятных условиях. По истечении 24 часов Собрание собирается, чтобы принять решение: либо одобрить законопроект, либо внести резолюцию порицания. В обоих случаях, т.е. при внесении программы или декларации и постановке вопроса о доверии в связи с законопроектом, если Собрание выскажется негативно, то правительство должно вручить Президенту республики заявление об отставке. Названными положениями об ответственности правительства совсем не затрагивается личное право Президента распустить нижнюю палату парламента.

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

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

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

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

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

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

Вопрос 36. Франция : конституционный надзор.

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

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

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

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

Конституционный совет обладает более широкой компетенцией в отношении избрания Президента республики, чем в отношении выборов парламентариев, поскольку Совет участвует в подготовке выборов, в производстве операций по выборам и в объявлении их результатов. Совет дает консультации правительству по организации выборов, кандидатуры на пост Президента представляются в Совет, и он составляет их список; Совет проверяет правильность выдвижения кандидатов, публикует составленный им список. Хотя законодательство не предусматривает при этом возможности обжалования, но на практике Совет не отказывается рассматривать жалобы. Совет не вмешивается в производство операций на выборах Президента; эти операции проводятся специально назначаемой для этого Национальной комиссией по контролю; Совет, однако, следит за соблюдением принципа, согласно которому все кандидаты должны пользоваться во время избирательной кампании равными предоставленными государством возможностями. При производстве голосования Совет наблюдает за его проведением и назначает для этой цели своих комиссаров. Общий подсчет голосов осуществляется под непосредственным наблюдением Конституционного совета, в который сообщаются результаты выборов на местах.

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

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

Конституционный совет, кроме того, наблюдает за проведением референдума и объявляет его результаты. В этом случае он консультирует правительство при подготовке и проведении

такого голосования. Совет разбирает разного рода протесты на нарушения при проведении референдумов. Он следит за общим подсчетом голосов и объявляет результаты голосования.

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

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

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

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

Вопрос 37. Франция : особенности смешанной формы правления. Местное управление и самоуправление.

Французское местное и региональное управление строится на основе сочетания управления и самоуправления. Первое выполняют назначаемые сверху чиновники (комиссары республики, супрефекты и др.); второе -- представлено выборными органами, о которых уже говорилось. Комиссар республики назначается в каждый департамент Советом министров. В регионе комиссар республики наиболее значительного департамента является комиссаром региона. После реформы 1982 г. комиссар республики (до этого он назывался префектом) в управлении департаментом как бы отошел на второй план. Он теперь не является исполнительным органом и не осуществляет административной опеки за решениями коммунальных и генеральных советов. Тем не менее роль того лица весьма значительна. Оно представляет государство и правительство, и в этом качестве информирует их о всех событиях на подведомственной территории. Комиссар республики представляет "каждого из министров" и "несет ответственность за национальные интересы, за соблюдение законов и поддержание общественного порядка" (ст. 34 закона от 2 марта 1982 г.), руководит деятельностью государственных служб в департаменте; соответственно комиссар республики в регионе руководит деятельностью региональных государственных служб. Упразднение административной опеки не означает, что комиссар республики не может воздействовать на управление коммун, департамента и региона. Все решения выборных органов исполняются "по полному праву", но эти акты в 15-дневный срок должны быть направлены представителю государства (т.е. комиссару республики), который может передать их по мотивам незаконности в административный суд для аннулирования. Финансовый контроль осуществляет региональная счетная палата. Она проверяет счета местных коллективов, их законность и "надлежащее использование кредитов, фондов и ценностей".

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

Вопрос 38. Франция : законодательная процедура.

В принятии простых законов особенностью является ограничение компетенции парламента. Статья 34 конституции устанавливает перечень вопросов, по которым парламент может законодательствовать. Все области, находящиеся за пределами упомянутых в этой статье, отнесены к ведению правительства. Споры о принадлежности той или иной сферы регулирования разрешаются Конституционным советом. Помимо точно установленного круга вопросов, по которому может законодательствовать парламент, его полномочия в этой сфере также ограничиваются:

1) возможностью для Президента республики действовать через голову парламента при проведении референдума на основании статьи 11 конституции; 2) возможностью делегирования парламентом своих полномочий правительству по определенным вопросам на основе статьи 38 конституции (см. ниже). Кроме простых, парламент принимает органические законы, для которых установлены некоторые особые правила. Прежде всего, до рассмотрения проекта органического закона в палате должно пройти 15 дней, т.е. в этом случае дается время для изучения законопроекта и определения своей позиции парламентскими фракциями и парламентариями. Во-вторых, органические законы, касающиеся Сената, должны быть приняты обеими палатами в идентичной редакции, т.е. правительство не может предложить Национальному собранию сказать "последнее слово" без согласия Сената. В-третьих, если правительство применяет процедуру смешанной паритетной комиссии, то органический закон в конечном счете может быть принят Национальным собранием, но только абсолютным большинством списочного состава, т.е. независимо от того, присутствуют ли депутаты на этом заседании, подают ли они свой голос или не участвуют в голосовании.

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

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

Законодательная инициатива принадлежит премьер-министру и парламентариям. Президент республики формально правом

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

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

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

Законопроект или законопредложение, принятое в первом чтении, передается в другую палату для первого чтения. Если получившая проект палата принимает его без изменений, то ее председатель передает окончательный текст президенту республики, а председатель другой уведомляется об этом. После передачи палатой проекта другая чаще всего отклоняет какие-либо статьи, изменяет другие, какие-то статьи остаются неизменными. Акт возвращается в первую палату для второго чтения; однако статьи, принятые обеими палатами, не могут более изменяться. Нормы, одобренные палатами в идентичной редакции, становятся окончательными на этой стадии процедуры. Другими словами, во втором чтении проводится обсуждение статей, в отношении которых палаты не пришли к единому мнению. Возможны случаи, когда одна из па-

лат отвергает проект целиком. Если имеются разногласия между палатами по поводу акта, то процедура "челнока", т.е. передачи проекта из палаты в палату, будет продолжаться до тех пор, пока они не придут к единому мнению.

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

Если правительство решило применять процедуру смешанной комиссии, то ее проект сначала передается в Национальное собрание, а затем в Сенат. Если в Собрание представлен текст смешанной комиссии, то внесенные поправки должны быть согласованы с правительством. Собрание сначала выносит решение по поправкам. После их принятия или отклонения Собрание выносит решение единым, блокированным голосованием по тексту в целом. Если Сенат принимает текст смешанной комиссии, то он становится законом. Если смешанной комиссии не удается принять компромиссный текст или если текст не принят палатами, то Собрание проводит новое чтение по последнему тексту, который был представлен Собранию до создания смешанной комиссии. Если этот текст получает одобрение Сената, то он становится законом. Если Сенат не принимает проекта после этого нового чтения, то правительство может потребовать от Национального собрания вынести окончательное решение (сказать "последнее слово"). Если правительство не потребовало, чтобы Собрание в 15-дневный срок с момента передачи текста, принятого Сенатом в новом чтении, вынесло окончательное решение, то Собрание может продолжить работу над актом по обычной процедуре. В этом случае правительство не может более требовать от Собрания вынесения окончательного решения по данному акту. Таким образом, правительству в законотворчестве принадлежит большая роль. Если оно не желает вмешиваться в отношения палат, то проект может "ходить" из палаты в палату теоретически бесконечно. Но как только правительство решает провести какой-либо акт через парламент, то оно "включает" процедуру смешанной паритетной комиссии, исключая из процедуры Сенат. Правительство может также заявить о срочности проекта до конца общей дискуссии в палате, не предлагая при этом созвать смешанную паритетную комиссию, а рассчитывая принять закон путем обычной процедуры.

Прохождение через парламент финансовых законопроектов имеет некоторые особенности. Проект вносится в Национальное собрание не позже третьего вторника октября месяца предшествующего года. Собрание должно высказаться по этому проекту в первом чтении в 40-дневный срок после его внесения. Сенат должен принять решение в 20-дневный срок после передачи ему проекта. Если Собрание не приняло в целом в первом чтении проект в указанные 45 дней, то правительство передает первоначальный проект в Сенат; в случае необходимости оно вносит поправки, принятые Собранием и одобренные правительством. В этом случае Сенат должен высказаться в 15-дневный срок. Проект финансового закона рассматривается при соблюдении правил срочной процедуры. Если парламент не принял проект в 70-дневный срок после его внесения, то он может быть введен в силу путем издания ординанса, подписываемого Президентом республики. Ограниченный срок рассмотрения финансовых проектов, жесткая процедура их принятия диктуются важностью этих актов для государства. Одновременно парламент поставлен в весьма стесненные рамки при их рассмотрении.

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

Вопрос 39. ФРГ : порядок формирования правительства и роль федерального канцлера.

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

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

течение 7 дней либо назначить его, либо распустить Бундестаг (ст. 63).

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

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

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

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

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

Вопрос 40. ФРГ : особенности государственного устройства.

Основной закон ФРГ от 23 мая 1949 г. является четвертой в истории Германии конституцией; его предшественниками были имперские конституции 1849 г., 1871 г., 1919 г., Веймарская

конституция; последняя провозглашала Германию республикой. Ныне действующий основной закон был принят Парламентским советом. В его состав входили 65 депутатов, которые представляли в то время все политические партии и были избраны ландтагами западногерманских земель; в качестве гостей в состав Совета входило 5 представителей от Берлина; председателем Совета был К. Аденауэр.

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

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

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

ФРГ определяется основным законом как демократическое и социальное федеративное государство (абз. 1 ст. 20). Вся государственная власть исходит от народа, которая осуществляется им путем выборов и голосований, т.е. непосредственно и через выборные органы. Основной закон устанавливает гарантии функционирования ФРГ как демократического государства, закрепляя нормы о существовании многопартийной системы, представительных органов, прав и свобод граждан, местного самоуправления, независимого суда и др. В акте закрепляется специальное положение о том, что все немцы имеют право оказывать сопротивление всякому, кто попытается устранить конституционный строй, если иные средства не могут быть использованы (абз. 4 ст. 20).

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

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

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

В конституции отсутствует специальный раздел об основах экономического строя; в ней записаны (причем в разделе об основных правах) лишь положения о собственности. В частности, установлено, что собственность и право наследования гарантируются. Их содержание и пределы устанавливаются законами (абз. 1 ст. 14); отчуждение собственности возможно только в целях общего блага, оно может производиться по закону или на основании закона при возмещении, справедливо учитывающим интересы общества и лиц, которых затрагивает отчуждение (абз. 3 ст. 14). Одновременно подчеркивается, что собственность обязывает - пользование ею должно служить общему благу (абз. 2 ст. 14). Кроме того, основной закон определяет, что земля, недра, природные богатства и средства производства могут быть в целях обобществления переданы в общественную собственность или другие формы общественного хозяйства законом, который регулирует вид и размеры возмещения (ст. 15).

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

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

Основной закон ФРГ относится к числу жестких конституций по способу его изменения. Он может быть изменен только законом, который его специально изменяет или дополняет; такой закон должен быть принят большинством в две трети голосов депутатов Бундестага и две трети голосов членов Бундесрата (абз. 1 и 2 ст. 79). За более чем 46 лет действия основного закона было принято свыше 41 закона о внесении поправок 11 дополнений.

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

В настоящее время в составе ФРГ 16 земель (включая город Берлин). Каждая из федеральных земель отличается величиной

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

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

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

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

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

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

Все учреждения федерации и земель должны оказывать друг другу взаимную правовую и административную помощь (абз. 1 ст. 35), а для сохранения или восстановления общественно-

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

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

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

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

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

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

В основном законе достаточно подробно урегулированы вопросы, касающиеся финансовых взаимоотношений федерации

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

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

перевес над правом земель (ст. 31).

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

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

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

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

Вопрос 41. ФРГ : Взаимоотношения Бундестага и Бундесрата.

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

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

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

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

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

организации и деятельности комитетов Бундестага и иных создаваемых им органов, законодательного процесса и ряд других.

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

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

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

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

обязано высказать по ним свою точку зрения. Законопроекты могут вносить и группы депутатов Бундестага (одна из фракций, либо не менее 5% депутатов, что установлено в регламенте Бундестага).

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

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

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

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

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

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

Вопрос 42. ФРГ : институт ответственности правительства.

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

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

Вопрос 43. ФРГ : Основы конституционного строя.

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

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

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

Объединение Германии не привело к возникновению нового государства. ГДР прекратила свое существование в качестве

субъекта международного права, а ФРГ, продолжая существовать в качестве такового, увеличила свою территорию и численность населения. 2 декабря 1990 г. состоялись первые в истории объединенной Германии выборы в Бундестаг, принесшие победу коалиции ХДС/ХСС и СвДП.

Основной закон ФРГ от 23 мая 1949 г. является четвертой в истории Германии конституцией; его предшественниками были имперские конституции 1849 г., 1871 г., 1919 г., Веймарская

конституция; последняя провозглашала Германию республикой. Ныне действующий основной закон был принят Парламентским советом. В его состав входили 65 депутатов, которые представляли в то время все политические партии и были избраны ландтагами западногерманских земель; в качестве гостей в состав Совета входило 5 представителей от Берлина; председателем Совета был К. Аденауэр.

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

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

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

ФРГ определяется основным законом как демократическое и социальное федеративное государство (абз. 1 ст. 20). Вся государственная власть исходит от народа, которая осуществляется им путем выборов и голосований, т.е. непосредственно и через выборные органы. Основной закон устанавливает гарантии функционирования ФРГ как демократического государства, закрепляя нормы о существовании многопартийной системы, представительных органов, прав и свобод граждан, местного самоуправления, независимого суда и др. В акте закрепляется специальное положение о том, что все немцы имеют право оказывать сопротивление всякому, кто попытается устранить конституционный строй, если иные средства не могут быть использованы (абз. 4 ст. 20).

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

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

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

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

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

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

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

Основной закон ФРГ относится к числу жестких конституций по способу его изменения. Он может быть изменен только законом, который его специально изменяет или дополняет; такой закон должен быть принят большинством в две трети голосов депутатов Бундестага и две трети голосов членов Бундесрата (абз. 1 и 2 ст. 79). За более чем 46 лет действия основного закона было принято свыше 41 закона о внесении поправок 11 дополнений.

Вопрос 44. ФРГ : Конституционные права и свободы.

Нормы о правах, свободах и обязанностях закреплены в разделе 1 основного закона "Основные права", что говорит о значении, которое законодатель придавал этому институту. Положения, касающиеся прав, свобод и обязанностей, содержатся и в иных разделах конституции (разделе 11 "Федерация и земли"; разделе III "Бундестаг"; разделе VII "Законодательство федерации", разделе IX "Правосудие", разделе XI "Переходные и заключительные положения" и т.д.).

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

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

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

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

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

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

Основным законом гарантируется также свобода передвижения на всей федеральной территории; ограничение этой свободы возможно лишь законом или на основе закона, и только в слу-

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

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

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

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

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

Гарантировано право всех немцев собираться мирно и без оружия, без предварительного заявления или разрешения, при этом предусмотрено, что для собраний под открытым небом это право может быть ограничено законом или на основе закона (ст. 8). " Всем немцам предоставлено право создавать союзы и общества; при этом оговорено, что объединения, цели и деятельность которых противоречат уголовным законам или направлены против конституционного строя или против идеи взаимопонимания между народами, запрещаются (ст. 9).

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

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

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

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

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

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

Подробно регулируются в ней вопросы школьного дела; в частности, определяется, что все школьное дело находится под

надзором государства, что преподавание религии в государственных школах, за исключением неконфессиональных, обязательно; однако лица, уполномоченные на воспитание детей, имеют право решать о религиозном их обучении. Закрепляется право открытия частных школ (при

соблюдении ряда условий), а также запрещение функционирования подготовительных школ (ст. 7). В Конституции также оговорено, что вопросы профессионального обучения могут регулироваться законом или на основании закона.

Отличительной особенностью основного закона является и регулирование в нем вопросов гражданства (что было обусловлено как рядом исторических причин - в частности, преследованием всех "инакомыслящих" в период фашизма, так и политических причин, например, существованием до октября 1990 г. двух германских государств); речь в нем идет о таком понятии, как "немец". Иными словами (по смыслу формулировок ст. 116), немцем является каждый, кто обладает немецким гражданством или нашел убежище в качестве беженца, перемещенного лица немецкой национальности и т.д. Причем в основном законе (его разделе об основных правах) четко установлено, что никто не может быть лишен германского гражданства. Утрата гражданства возможна только на основании закона, а против воли заинтересованного лица лишь в том случае, если оно не станет лицом без гражданства. В конституции также записано, что ни один немец не может быть выдан иностранному государству (ст. 16).

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

Важной особенностью правового положения личности в ФРГ стало закрепление ограничений в осуществлении прав и свобод. В конституции содержится общая концепция этого института. Каждый имеет право на свободное развитие своей личности при двух условиях: 1) поскольку он не нарушает прав других; 2) поскольку он не посягает на конституционный строй или нравственный закон (абз. 4 ст. 2). Вместе с тем оговорено, что тот, кто злоупотребляет свободой мнений, в особенности свободой печати, свободой преподавания, свободой собраний, объединений, тайной переписки и т.д., собственностью или правом убежища для борьбы против основ свободного демократического строя, лишается этих основных прав; факт лишения и объем его определяется Федеральным конституционным судом (ст. 18).

В основном законе установлено, что возможно ограничение какого-либо основного права законом или на основе закона; такой закон должен носить общий характер, а не применяться к отдельному случаю; в законе должно быть названо это право с указанием статьи конституции. При этом подчеркивается, что содержание основного права ни в коем случае не должно быть затронуто (ст. 19). Ограничение ряда основных прав возможно для соответствующих лиц законами о военной и заменяющей ее службе, а также для гражданского населения и иных категорий лиц, - законами, предназначенными для целей обороны.

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

Вопрос 45. ФРГ : Бундесрат.

Бундесрат, через посредство которого субъекты федерации участвуют в законодательстве и управлении страной, является, по мнению ряда немецких теоретиков, органом "верхней бюрократии земель" и не рассматривается ни в основном законе, ни в научных работах в качестве второй палаты парламента.

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

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

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

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

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

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

Созывает Бундесрат его председатель; он обязан созвать его по требованию представи-

телей не менее 2-х земель или Федерального правительства (ст. 52 основного закона).

Бундесрат принимает свои решения по меньшей мере большинством голосов.

Заседания Бундесрата публичны; публичность может быть исключена.

Члены Бундесрата не могут быть одновременно депутатами Бундестага.

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

Вопрос 46. ФРГ : федеральный конституционный суд

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Вопрос 47. Испания : парламент (структура и полномочия)

Генеральные кортесы "представляют испанский народ" (ст. 66 конституции). Они осуще-

ствляют государственную законодательную власть, принимают бюджет, контролируют деятельность правительства и осуществляют иные функции, возложенные на них конституцией.

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

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

Внутренняя организация Кортесов в целом традиционна для западноевропейских парламента. Каждая палата на срок своих полномочий избирает председателя, по четыре вице-председателя и по четыре секретаря. Депутаты организуются в парламентские группы (фракции); для образования фракции в Сенате требуется минимум 10 членов и 15 – в Конгрессе депутатов,

но в нижней палате фракции могут также образовывать 5 членов, получивших по 15% голосов в своем избирательном округе или партии, набравшие 5% голосов в общенациональном масштабе. Объединение в фракцию позволяет парламентариям влиять на деятельность палаты; фракции посылают своих представителей в так называемый Совет докладчиков при председателе палаты, который ведает повесткой дня и предлагает членов в различные комиссии, образуемые палатами. Палаты создают постоянные комиссии из представителей фракций на основе их пропорционального представительства. В Сенате – 13 комиссий, в Конгрессе депутатов – 14. Кроме того, образуются комиссии *ad hoc*, т.е. для рассмотрения конкретных дел, смешанные и исследовательские комиссии. В Сенате отсутствуют ограничения для вхождения его членов в комиссии, а в Конгрессе депутатов каждый член должен состоять по меньшей мере в одной из постоянных комиссий.

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

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

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

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

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

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

международных договоров, назначение национальных референдумов.

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

В испанском законодательстве основные государственные институты регулируются органическими законами. Эти законы принимаются в более сложном порядке, чем простые, поскольку в последнем голосовании в целом по проекту в Конгрессе депутатов требуется получение абсолютного большинства голосов его членов. Значительное число органических законов регулирует основные права и свободы: органический закон М 9 регулирует свободу собраний (принят 15 июля 1983 г.); органический закон 11 от 2 августа 1985 г. посвящен свободе профсоюзных объединений; изданный 5 июля 1980 г. органический закон М 7 регулирует свободу совести; органический закон М 6 от 24 мая 1984 г. содержит нормы о предусмотренной конституцией процедуре хабеас корпус; органический закон от 26 марта 1984 г. развивает предусмотренную основным законом Испании процедуру народной законодательной инициативы и т.д.

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

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

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

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

Генеральные кортесы обладают традиционными для парламентарной монархии правами по контролю за деятельностью правительства. Наиболее важные полномочия в этой сфере принадлежат Конгрессу депутатов, а глава государства имеет на судьбу правительства очень ограниченное влияние. Конгресс депутатов формирует правительство, в этом процессе также участвует и монарх страны. Обе палаты Кортесов и их комиссии могут требовать от правительства любую информацию, требовать присутствия членов правительства на их заседаниях. Члены палат могут задавать вопросы правительству и вносить интерпелляции. Однако только Конгресс депутатов может заставить правительство уйти в отставку. Процедура внесения резолюции порицания весьма похожа на аналогичную во французском Национальном собрании и предназначена для обеспечения стабильности правительства. Резолюция должна быть предложена

на одной десятой частью депутатов и одновременно указывать кандидатуру на пост главы правительства; последнее требование, известное под названием "конструктивного вотума недоверия", заимствовано из конституции ФРГ 1949 г. (ст. 87). Если резолюция порицания не принимается, то подписавшие ее депутаты не могут вносить новой резолюции в течение той же сессии. Для принятия резолюции порицания требуется абсолютное большинство голосов депутатов Конгресса. Она голосуется не ранее, чем через пять дней после ее внесения. Этот срок предоставляется не только "для размышления" депутатам, но и для внесения в течение первых двух дней альтернативных резолюций. Последнее положение включено в конституцию (ст. 112); оно имеет цель дать депутатам возможность предложить иные кандидатуры на пост председателя правительства.

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

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

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

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

Вопрос 48. Испания: Конституция 1978 г.

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

Конституция 1978 г. восприняла как испанские конституционные традиции, так и опыт других стран - доктринальный, выражающийся в заимствовании идей, и нормативный - в конкретном закреплении ряда институтов. В преамбуле и первых статьях этот акт закрепил идеологические и политические основы государства, приняв в качестве основы его демократическую модель. Краеугольными принципами конституция провозгласила права человека, демократический, социальный и правовой характер государства. Все полномочия государства опираются на национальный суверенитет, от которого они исходят. Национальный суверенитет реализуется через участие избирателей в выборах в центральные и местные представительные органы и через участие в голосовании на референдумах на национальном и местном уровнях. Принцип правового государства установлен в девятой статье основного закона: "Граждане и государственная власть подчинены нормам Конституции и другого законодательства". Для обеспечения этого принципа создан орган конституционного контроля - Конституционный суд. Конституция учредила в стране иерархию правовых норм.

Ниже основного закона находятся органические законы (ст. 81), регулирующие основные права и свободы, статуты автономных сообществ, всеобщее избирательное право, статус ряда государственных органов - Государственного совета. Счетной палаты. Конституционного суда. Народного защитника, основы организации вооруженных сил, избрания Конгресса депутатов и Сената, организации судебной власти, границ избирательных округов и иных сфер, отнесенных к такому законодательству основным законом. Конституция выделяет делегирующие (уполномочивающие) законы, которые (ст. 82 и след.) позволяют правительству в определенных промежутках времени и в определенных областях принимать акты, имеющие силу закона; такие акты называются законодательными декретами. Делегирование заканчивается, когда правительство принимает соответствующие акты. Делегирующий закон не может уполномочивать правительство принимать акты, имеющие обратную силу (п. 2 ст. 82). В качестве отдельных можно выделить финансовые законы, которые, как во Франции, представляются и принимаются при соблюдении специальных условий: правительство может возражать против предложений, ведущих к увеличению расходов или к сокращению доходов. В качестве отдельной категории нужно назвать про-

стые законы, но из их числа можно выделить законы о делегировании, ведущие к преобразованию нескольких существующих актов в один (ст. 82 п. 2), и законы, принимаемые комиссией парламента на основе статьи 75 конституции. Силу простого закона имеют указанные законодательные декреты и правительственные декреты-законы, принимаемые в чрезвычайных и срочных случаях (ст. 86) и ратифицированные Конгрессом депутатов.

Основной закон 1978 г. построен по классическому западноевропейскому образцу и содержит его структурные элементы. Конституция включает преамбулу, вводные положения, раздел о правах и обязанностях граждан, раздел об основных принципах социальной и экономической политики, разделы об органах государственной власти - короне. Генеральных кортесов, о правительстве и администрации, о судебной власти, о территориальной организации государства, о Конституционном суде, об изменении конституции, а также дополнительные, переходные и заключительные положения. 1) В основном законе была учтена острая национальная проблема, существовавшая в стране на протяжении многих лет: Испания стала унитарным государством, но с широкой национальной автономией в виде автономных сообществ для составляющих страну территорий. Хотя конституцией ни в коем случае не допускается федерация автономий, им не запрещается сотрудничать между собой. В лингвистическом плане основной закон установил официальный характер двух языков - испанского (кастильского), который обязаны знать все испанские граждане, и собственного языка сообщества. Одновременно признается, что "богатство языковых оттенков Испании является культурной ценностью, пользующейся особым уважением и защитой".

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

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

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

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

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

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

трудиться (п. 1 ст. 35).

Все многообразие закрепленных в конституции прав и свобод можно разделить на три группы. Это деление основывается не на юридической природе этих прав, а на характере их конституционного признания и юридической системе их защиты. Первая группа – основные права и свободы (секция 1 главы 2 части 1 – статьи с 15 по 29). Она включает право на жизнь, на свободу, на равенство перед законом и многие другие, а также запрещение какой-либо дискриминации (ст. 14). Вторая группа – права и обязанности граждан (секция 2 той же главы – статьи с 30 по 38). Здесь можно отметить право собственности и свободу предпринимательской деятельности. Третья группа – права и свободы главным образом культурного и социального характера, содержащиеся в третьей главе первой части конституции "Об основных принципах социальной и экономической политики". Первая группа прав и свобод действует непосредственно в отношении граждан и последние могут эти права защищать на основе срочной и быстрой процедуры, в случае необходимости, путем подачи жалобы в Конституционный суд (п. 2 ст. 53). Вторая группа прав и свобод, как впрочем и первая, должна регулироваться законами, эти права должны соблюдаться всеми государственными властями. Это группа, как и первая, может подпадать под контроль Конституционного суда. Исполнение и защита прав и свобод третьей группы возлагается на текущее законодательство, судебную практику и деятельность государственных властей. Последние могут ссылаться только на решения судебной власти, вынесенные в соответствии с законодательством, которое они развивают.

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

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

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

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

Народный защитник может по долгу службы или по чьему-либо требованию (физического или юридического лица) начать и проводить расследование в отношении действий и решений публичной администрации и ее представителей по отношению к гражданам. Полномочия Народного защитника распространяются на деятельность министров, административных властей, любого лица, состоящего на службе в публичной администрации. К народному защитнику могут обращаться и парламентарии. При выявлении злоупотреблений, произвола, дискриминации, ошибки, небрежности или упущения какого-либо служащего Народный защитник, выявив мнение нарушителя, ставит в известность вышестоящих руководителей. Не будучи правомочным изменять или отменять акты и решения публичной администрации. Защитник может предлагать изменение критериев при их применении, может обращаться с предложением об изменении норм в законо-

дательный орган или к администрации, а также когда он считает какой-либо акт противоречащим основному закону, то может обращаться в Конституционный суд. Защитник ежегодно отчитывается перед Генеральными кортесами.

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

Вопрос 49. Япония : парламент (структура и полномочия)

Парламент в соответствии со ст. 41 конституции является "высшим органом государственной власти и единственным законодательным органом государства". Состоит из двух палат; по требованию правительства нижняя палата парламента – палата представителей может быть распущена досрочно. Каждая палата может самостоятельно избирать председателя и должностных лиц, устанавливать свои правила заседаний, процедуры и внутренней дисциплины (ст. 58). Закон о парламенте (ст. 16) к должностным лицам, избираемым на весь срок полномочий палаты, относит председателя, вице-председателя, временного председателя, председателей комитетов и генерального секретаря палаты. Из них только генеральный секретарь избирается не из числа депутатов парламента. По традиции заместители председателя палаты получают свой пост из числа депутатов от оппозиционных партий*.

Каждая палата формирует два вида комиссий – постоянные и специальные. В настоящее время палата представителей имеет 18 постоянных комиссий. Из них 12 более или менее непосредственно связаны с работой соответствующих министерств. В палате советников 16 постоянных комиссий. Специальные комитеты имеют право вносить собственные законопроекты по вопросам своей компетенции, контролировать "свои" министерства. Комиссии формируются по партийному признаку пропорционально представительству политических партий в парламенте. При этом каждый депутат должен быть членом не менее 1–2 комиссий. Председатели избираются самими членами из депутатов партии, имеющей наибольшее представительство.

В настоящее время в Японии, как и в других развитых государствах, парламентские комиссии являются основным местом подготовки и рассмотрения подавляющего большинства законопроектов. Подобное положение вызвано рядом обстоятельств. Прежде всего, необходимостью всесторонне и детально обсудить все положения законопроектов. Силами одних депутатов это сделать весьма затруднительно, а недепутатам (представителям предпринимателей, профсоюзов, академических кругов, других заинтересованных сторон) регламенты запрещают находиться в зале заседаний палат. Кроме того, детальное обсуждение требует значительного времени, а официальные заседания палат связаны жесткими рамками повестки дня и соблюдением предписанной процедуры. Для работы комиссий ничего подобного не требуется. Наоборот, особенностью их деятельности является их теснейшая связь с соответствующими органами исполнительной власти. Очень часто состав постоянных комиссий комплектуется из депутатов, имеющих в прошлом опыт работы в министерствах и ведомствах, профиль которых соответствует профилю данной комиссии. Представительства Центральной администрации наряду со специалистами и представителями общественности приглашаются на заседания соответствующих комиссий, на которых в большинстве случаев рассматриваются законопроекты...'' .

Как правило, заседания комиссии делятся на два типа: "рабочие заседания" и "общие заседания". На заседаниях первого типа, на которых обсуждаются наиболее важные вопросы, обычно присутствуют министры кабинета (иногда сам премьер-министр), высокопоставленные правительственные чиновники. На "общих заседаниях", рассматривающих более мелкие вопросы или "шлифуются" уже принятые важные решения, участвуют министры, их парламентские заместители, чиновники более низкого ранга.

Заседания палат являются открытыми. Они протоколируются; протоколы должны публиковаться и распространяться для всеобщего ознакомления; по требованию не менее 1/5 присутствующих депутатов голосование каждого члена по любому вопросу должно отмечаться в протоколе. Закрытые заседания проводятся после принятия резолюции, за которую проголосовало не менее 2/3 голосов присутствующих депутатов. Комиссии также проводят открытые заседания с допуском представителей средств массовой информации. Публичные заседания обязательны при обсуждении бюджета и законопроектов, касающихся налогов.

Решения обычно принимаются простым большинством голосов присутствующих депутатов. Используется три формы голосования: голосование вставанием; тайное голосование, когда голосующие опускают в урну бюллетени белого цвета (голосую "за") или голубого – "против", при поименном голосовании депутаты прикрепляют к бюллетеню табличку со своей фамилией; "невозражением" (председатель спрашивает депутатов, кто возражает. Если таковых нет – решение принимается, если есть – прибегают к другой форме голосования).

Депутаты обладают депутатской неприкосновенностью только на период сессии. Арестованные до открытия сессии по требованию соответствующей палаты должны освобождаться из заключения на время сессии (ст. 50 конституции). Каждый депутат имеет право нанимать двух помощников, ему предоставляется специально оборудованный рабочий кабинет, для обслуживания депутатских групп созданы исследовательские и справочные службы. В их распоряжении парламентская библиотека, насчитывающая около 4 млн. экземпляров книг, 196 тыс. док-

торских диссертаций, 73 тыс. журналов, ксероксное и компьютерное оснащение. На 763 депутата приходится 847 библиотечных работников (самое высокое соотношение в мире), из них 155 человек работает в специальном исследовательском отделе, занимающемся по просьбе депутатов написанием исследовательских докладов по проблемам, подготовкой справок по вопросам внутренних и международных проблем, законодательному материалу, статистике.

Выборы палаты представителей должны проводиться достаточно часто из-за более короткого срока ее полномочий и возможности ее досрочного роспуска по инициативе правительства. Поэтому предполагалось, что партийный состав нижней палаты будет подвижен, более или менее точно отражающим изменения в общественной жизни. Более высокий возрастной ценз и длительный срок полномочий, частичная сменяемость верхней палаты, невозможность ее досрочного роспуска должны были обеспечить палате советников качества противовеса нижней палате. Ожидалось, что в случае повеления общественного мнения и одобрения в результате этого прогрессивных законопроектов эта палата воспрепятствует их принятию. На практике же палата советников сыграла значительную роль в срыве или отсрочке принятия реакционного законодательства из-за того, что позиции монополю правившей на протяжении десятилетий Либерально-демократической партии в этой палате оказались значительно слабее, чем в нижней палате.

Главной функцией японского парламента является принятие законов и государственного бюджета. Законы принимаются решением обеих палат. В Японии, как и в Великобритании, в законодательном процессе нижняя палата имеет больший вес. Это подтверждается положениями конституции и закона о парламенте. Если палата советников отклоняет законопроект, принятый нижней палатой, он становится законом после его вторичного принятия большинством не менее 2/3 голосов присутствующих членов палаты представителей. В подобной ситуации палата представителей может также потребовать созыва совместного заседания палат (в силу большей численности нижней палаты решение зачастую может быть вынесено в ее пользу), или создания согласительного комитета (ст. 59 конституции) Согласительный комитет состоит из 20 человек, от каждой палаты избирается по 10 депутатов. Кворум для принятия решения не менее 2/3 состава комитета. Разработанный комитетом компромиссный текст законопроекта передается на рассмотрение палат. Если комитет не в состоянии выработать компромиссный вариант, или этот вариант не утверждается обеими палатами, действует решение, принятое палатой представителей.

Если палата советников не проголосовала по законопроекту в течение 60 дней после получения его от палаты представителей, законопроект считается отвергнутым палатой. В этом случае решение может быть принято одной палатой представителей в соответствии со ст. 59 Конституции.

Для оказания помощи депутатам при подготовке законопроектов, а также для контроля за правительственными законопроектами, при каждой палате созданы законодательные бюро. Основная проработка идей правительственных законопроектов осуществляется, как правило, на уровне департаментов соответствующих министерств. Разработанные ими документы направляются через руководство министерства в канцелярию премьер-министра для общей оценки и внесения необходимых изменений. И только после этого они попадают в парламент, где с ними работают в законодательном бюро и соответствующих комиссиях, как отмечалось выше. Например, разработкой внешнеполитических правительственных законопроектов занимается в основном министерство иностранных дел (с обязательным участием министерства финансов и министерства внешней торговли и промышленности). В законодательном бюро каждой из палат проработкой вопросов по этой тематике занимаются три отдела. Кроме того, председатель палаты, в которую направлен законопроект, передает его на рассмотрение соответствующей комиссии. Здесь сначала заслушивают авторов проекта, затем выступают с вопросами депутаты от различных партий. В случае необходимости на заседание комиссии приглашаются ученые, эксперты по данной проблеме. В зависимости от ситуации для изучения отдельных вопросов, связанных с законопроектом, могут создаваться подкомиссии. Затем происходит обсуждение документа членами комиссии. В случае принятия последней положительного решения законопроект выносится на обсуждение в палату.

Законодательная инициатива в отношении бюджета и финансовых законопроектов осуществляется только в нижней палате. Обсуждение законопроекта бюджета проходит при участии премьер-министра и всех членов кабинета (чтобы они могли тут же давать необходимые разъяснения и отвечать на вопросы депутатов), В дискуссии принимают участие представители общественности. "Любой гражданин может подать заявку на участие в обсуждении. Директор бюджетной комиссии отбирает несколько человек из подавших заявки, которые и участвуют в открытом обсуждении законопроекта о бюджете". Если верхняя палата примет по бюджету решение, отличное от решения палаты представителей, или не будет достигнуто соглашение в ходе совместного заседания палат, или она в течение 30 дней после получения бюджета от палаты представителей не примет по нему решения, то позиция палаты представителей становится постановлением парламента.

Все принятые законопроекты подписываются министром, к ведению которого они относятся и контрасигнуются премьер-министром. После этого они направляются императору для промульгации "от имени народа". Закон должен быть опубликован в течение 30 дней и через 20 дней после опубликования вступает в силу.

Одним из важнейших внешнеполитических полномочий парламента является утверждение международных договоров, заключенных правительством. При этом, в соответствии с конституцией, применяется процедура, предусмотренная для утверждения бюджета.

Парламент также осуществляет контрольные функции за деятельностью правительства. В настоящее время (когда создано коалиционное правительство) значение этой функции существенно возросло. Главной формой парламентского контроля в Японии является интерпелляция. Право ее внесения принадлежит отдельным депутатам палаты представителей. Содержание интерпелляции излагается в письменной форме и представляется председателю палаты. Если последний отказывается принять интерпелляцию, депутат может апеллировать к пленуму палаты. Кабинет министров обязан в течение 7 дней ответить письменно или устно на запрос.

Обе палаты вправе производить парламентские расследования. Кроме того, специальные комиссии палаты имеют право заслушивать на своих заседаниях соответствующих министров. В начале каждой сессии премьер-министр выступает в парламенте с речью, в которой излагается общая политика правительства. Затем с речами выступают министр иностранных дел и министр финансов.

Вопрос 50. Япония : ст. 9 Конституции 1947 г.

Особенность японской конституции — ярко выраженный пацифизм, который резко контрастирует с предыдущей конституцией.

Ст. 9 конституции провозгласила — японский народ отказывается от войны, там же содержатся нормы о разоружении. Нормы этой статьи имеют исключительно японское, а отнюдь не американское происхождение. Впервые сама идея была предложена премьер-министром Японии Сидэхара, а не генералом Макартуром — командующим оккупационными силами в Японии, который первоначально колебался: утвердить ли указанное предложение, считая, что последствия его реализации могут нарушить интересы США на Дальнем Востоке.

Введение указанной статьи в конституционный текст не удивительно, если учесть, что на долю японского народа выпали ужасы атомных бомбардировок: 6 августа 1945 г. атомная бомба была сброшена на Хиросиму, а тремя днями позже — на Нагасаки. Отказ от войны, впрочем, был известен и ранее. Впервые этот принцип был закреплен в декрете Учредительного собрания от 22 мая 1790 г. в период Великой французской революции. Затем он был неоднократно повторен в ряде актов Франции (например, в разделе VI Конституции 1791 г. и в п. 5 преамбулы Конституции 1848 г.; преамбула Основного закона 1946 г. текстуально восприняла принцип 1790 г.: Французская республика «не предпримет никакой войны с целью завоевания и никогда не употребит своих сил против свободы какого-либо народа»). Отказ от агрессивной войны содержался и в ряде других актов: в конституциях Бразилии 1891 г. (ст. 34, 88) и 1946 г. (ст. 4), в Конституции Испании 1931 г. (ст. 6 и 77), Таиланда 1932 г. (ст. 54), Филиппин 1935 г. (разд. 3 ст. 2). Этот принцип закреплен и в нескольких основных законах, принятых после Второй мировой войны (например, в ст. 11 Конституции Италии 1947 г.).

Наличие сходных норм в конституциях ряда государств отнюдь не умаляет значения упомянутой ст. 9 Конституции Японии 1947 г. В то же время отказ от войны и содержания вооруженных сил создает для Японии определенные проблемы. Прежде всего, трудно представить без армии страну — вторую промышленную державу современного мира — с населением более 100 млн. человек. Существующие международные обязательства (членство в ООН, например) могут потребовать ее участия в комплектовании международных вооруженных сил; не исключена и возможность ведения оборонительной войны. Создание в Японии сил самообороны численностью в несколько сот тысяч человек указывает на то, что конституционный принцип о разоружении не был до конца реализован.

Конституция 1947 г. ст. 9.

Искренне стремясь к международному миру, основанному на справедливости и порядке 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 целей указанных 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 агрессивной войны сделано было вопреки воле японских милитаристов. Они рассматривали это положение как вынужденную временную меру и повели борьбу за пересмотр конституции. Благодаря этой статье конституции Япония формально не имеет вооруженных сил и вынуждена их заменить силами самообороны; у Японии один из самых небольших по удельному весу в ВВП военный бюджет.

Вопрос 51. Япония : Правительство. (порядок формирования, полномочия)

Кабинет министров. Так в Японии называется правительство. В его состав входит премьер-министр, 12 министров, возглавляющих соответствующие министерства и 8 государственных министров (министров без портфеля, являющихся главным образом советниками премьер-министра, им могут поручаться и другие функции). По конституции не менее 50% министров должны быть членами парламента. Фактически в состав кабинета очень редко включаются лица, не являющиеся депутатами.

Правительство формируется парламентом. Вначале из своих членов палаты избирают премьер-министра. Это избрание (ст. 67 Конституции) должно предшествовать всем прочим делам парламента. В случае разногласий между палатами по кандидатуре премьер-министра, или если

палата советников в течение 10 дней не приняла решение о выдвижении, решение нижней палаты считается решением парламента. Избранный кандидат назначается императором на должность премьер-министра, по его указанию император назначает других министров (фактически каждая внутрипартийная группировка представляет главе кабинета список кандидатур. Число и "отраслевая специализация" будущих министров в списке строго соответствуют положению и влиянию партийных группировок). Министры несут коллективную ответственность. Поэтому в случае отставки премьер-министра или вакансии поста премьер-министра они должны уйти в отставку. В случае выражения правительству вотума недоверия или принятия резолюции порицания, премьер-министр принимает решение об отставке правительства или в течение 10 дней распускает палату представителей (в подавляющем большинстве случаев делалось второе).

Кабинет, в соответствии с Конституцией, осуществляет исполнительную власть. Наряду с другими общими функциями управления кабинет наделен полномочиями по исполнению законов и ведению государственных дел, руководству внешней политикой, заключению международных договоров, руководству гражданской службой, составлением бюджета и внесением его на рассмотрение парламента, изданию правительственных указов.

Кабинет осуществляет свои функции на основе обычая: процедура заседания и принятие решения не регулируются писаными нормами права. Обсуждение вопросов и подготовка решений происходят в условиях секретности, решения принимаются кабинетом путем единогласия, а не голосованием. Принятие решений консенсусом во многом способствует более взвешенному и продуманному подходу, требует более тщательной подготовки и согласования проектов документов.

Премьер-министр как глава кабинета и в силу права назначать и смещать министров имеет возможность поддерживать единство в кабинете, направлять и контролировать его деятельность. Все законопроекты, бюджет и другие вопросы представляются через него от имени кабинета в парламент. Он подписывает законы и указы единолично как соответствующий министр, или после соответствующего министра как премьер-министр, т.е. контрассигнует подпись министра. Он также регулирует разногласия между членами кабинета.

Во главе каждого министерства стоит министр и два заместителя - парламентский (является членом парламента и уходит в отставку вместе с министром) и административный. Последний является представителем высшего чиновничества и сохраняет свой пост, невзирая на частые смены министров (именно они сохраняют преемственность политики и руководства). Внутренняя организация министерств включает бюро (директоратов), подразделяемые на секции. При наиболее важных министерствах создаются административные комиссии (по типу американских административных комиссий и управлений), а также консультативные комиссии (для изучения, разработки назревающих проблем и информации правительства. Играют важную роль в ограничении всевластия чиновничьего аппарата).

Японские министры, как правило, не являются специалистами - потому целиком зависят от компетентности своих подчиненных. В соответствии с поправкой, принятой в 1974 г. к закону о кабинете министров, министр может возглавлять более одного министерства или других ведомств, что делает ротацию министров более естественной и менее болезненной для конкретного министра. Реальным руководителем аппарата министерства является административный заместитель министра - профессиональный чиновник со специальным образованием. Министр - прежде всего представитель правящей партии, который в своей деятельности руководствуется чаще всего партийными интересами, тесно связан с одной из парламентских фракций и вынужден большую часть времени уделять не делам министерства, а решению партийных вопросов. Средний срок пребывания на посту - около года (это не означает, что он не займет вскоре министерский пост в другом министерстве, а возможно, и в этом, т.е. достаточно широко практика министерской ротации). Частая сменяемость не позволяет министрам как следует вникнуть в дела министерства (высшие чиновники по этой причине не спешат вводить их в курс дела). Деятельность министра может быть подвергнута проверке только со стороны премьер-министра, но такое вмешательство - отступление от общепринятых норм.

Являясь депутатом, министр не должен забывать своих избирателей. Насколько тесными могут быть такие связи может свидетельствовать пример бывшего премьер-министра К.Танаки, который будучи в заключении по делу "Локхид", переизбирался депутатом парламента.

Вспомогательные органы правительства. В послевоенный период в Японии начала создаваться широкая сеть консультативных органов, которые в своей работе опираются на помощь предпринимательских, академических, профсоюзных кругов; консультируются с представителями парламента и служащими госаппарата. При помощи этих органов правительство имеет возможность получать дополнительную информацию (помимо официальных каналов), проверять объективность информации, поступающей по официальным каналам, проводить независимые экспертизы, исследования и в конечном итоге - получать возможность контроля бюрократического аппарата.

Вспомогательные органы при правительстве Японии развиваются быстрыми темпами. Например, секретариат премьер-министра увеличился с 1979 по 1987 гг. более чем в 2 раза: со 158 до 322 человек. Тем не менее значение неправительственных консультативных органов в процессе формирования государственной политики Японии не идет ни в какое сравнение с той ролью, которую подобные органы играют, например, в США.

В целом же система вспомогательных органов имеет достаточно отлаженную структуру. Органы, создаваемые при министерствах и ведомствах позволяют координировать и контролировать работу различных департаментов и отделов внутри ведомства, готовить согласованные и сбалансированные проекты документов, поддерживать тесные контакты с другими заинтересованными ведомствами и соответствующими комиссиями парламента. Сведения об их количестве в

различных источниках достаточно противоречивые. Так, по данным журнала "Сэкай", в 1985 г. их насчитывалось 214 (при одном из влиятельнейших - министерстве внешней торговли и промышленности их имелось 33).

Во многом сходные задачи, только на более высоком уровне, приходится решать органам, создаваемым при правительстве. Например, координировать работу министерств и ведомств, а не департаментов и отделов министерства. При кабинете министров существует секретариат, законодательное бюро, совет по делам персонала, совет национальной обороны, а также канцелярия премьер-министра, по правам приравненная к министерству. Они занимаются подготовкой важнейших вопросов государственной деятельности.

Среди органов, подчиненных кабинету, важнейшими являются административные советы (всего 9) и специализированные комитеты (23). Административные советы действуют главным образом в таких сферах управления, где требуется высокая степень подготовки или где необходимо согласовывать противоречивые интересы (например, совет по соблюдению правил деловой жизни, совет по урегулированию вопросов землепользования). Специализированные комитеты занимаются вопросами, разрешение которых имеет более широкий характер и выходит за пределы компетенции какого-то одного министерства. Все вышеуказанные органы подчиняются премьер-министру.

Среди органов, независимых от правительства - Счетная палата и Совет государственных учреждений. Палата призвана контролировать государственный бюджет и государственные расходы. Совет госучреждений ведает вопросами службы государственных чиновников и следит за тем, чтобы при занятии государственных должностей не получала преимущества ни одна из партий, а назначения производились исключительно на основании профессиональной квалификации и опыта.

Помимо вспомогательных органов, создаваемых при коллегиальных органах (правительстве, министерствах) в Японии также существует разветвленная сеть так называемых "персональных консультативных органов", которые подчинены непосредственно руководящим работникам - министрам, премьер-министру и т.д. Юридическим отличием "персональных консультативных органов" от ведомственных является то, что они учреждаются не по решению парламента, а постановлениями кабинета министров. Политически они ориентированы на интересы конкретного политика.

Вопрос 52. Конституционное развитие Египта

2 февраля 1922 года правительство Великобритании, опубликовав одностороннюю декларацию об отмене британского протектората признало Египет "независимым суверенным государством". По конституции 19 апреля 1923 года Египет стал монархией с двухпалатным парламентом. Лидер Народной партии, возглавивший после переворота правительство, отменил конституцию 1923 года и 22 октября 1930 года опубликовал новую, крайне реакционную. 13 декабря 1935 года король восстановил конституцию 1923 года.

декабря 1952 года была отменена конституция 1923 года, 18 июля 1953 года Египет был провозглашен республикой, первым президентом стал Мухаммед Нагиб. 23 июля 1956 года путем референдума была утверждена Конституция Египетской Республики, президентом был избран Г.А. Насер.

В 1957 парламенты Египта и Сирии приняли решение об объединении двух стран в единое государство. В 1958 году была провозглашена Объединенная Арабская Республика. Временная конституция ОАР от 5 марта 1958 года объявила ОАР демократической суверенной республикой. Но 28 сентября 1961 года в результате переворота Сирия объявила о выходе из ОАР.

марта 1964 года была провозглашена новая временная Конституционная декларация, она объявляла Египет "демократическим, социалистическим государством, основанном на союзе трудовых сил народа и неэксплуататорской буржуазии". 11 сентября 1971 года на общенациональном референдуме была принята постоянная Конституция страны, по которой Египет стал называться Арабская Республика Египет. Конституция закрепила центральное место президента в системе органов власти.

Египетское законодательство формировалось на основе идей Насера, его концепции кооперативного социализма: союз трудовых сил - социальная база государства. Египетский социализм не признавал 2 основных постулата марксизма: диктатуру пролетариата и классовую борьбу. На востоке обязательно наличие социального мира. В Турции и Египте революции произошли без социального передела и поэтому вначале была сохранена монархия, на нее никто не посягнул во избежание социального взрыва. Под социализмом Египетская конституция понимает социальную справедливость. Социальный состав Египта: крестьяне, рабочие, солдаты, интеллигенция, неэксплуататорский капитал. Каждому составляющему социального состава в Конституции даются точные дефиниции. (Например: Крестьянин, это лицо, отвечающее следующим требованиям: 1)единственный источник существования - сельское хозяйство; 2)проживание в сельской местности; 3)обладание на правах аренды или собственности не более 10 феданов земли.)

Вопрос 53. Египет форма правления.

В конституции Египта 1971 года зафиксировано следующее." Арабская Республика Египет - государство с демократическим социалистическим строем, основанном на союзе трудовых сил народа. Государственная религия ислам. Шариат - основа законодательства. Экономическую основу АРЕ составляет социалистическая система. "

По форме правления Египет является монархической республикой. В такого рода республиках глава государства наделяется широкими полномочиями на фоне фиктивности принципа разделения власти.

Главой государства в АРЕ является президент республики. Кандидатура президента выдвигается Народным собранием и представляется на всеобщий референдум. Срок полномочий президента - 6 лет. В случае неспособности президента выполнять свои функции, полномочия президента временно выполняет председатель Народного собрания. Если Народное собрание в данный момент распущено, полномочия президента временно осуществляются Председателем Верховного конституционного суда, при этом кандидатуры указанных лиц не выдвигаются на пост президента.

Народное собрание осуществляет законодательную власть, определяет общую политику государства, генеральный план экономического и социального развития государства, единый государственный бюджет а также осуществляет контроль за действиями исполнительной власти в порядке установленной настоящей конституцией. Депутаты Народного собрания избираются посредством всеобщих прямых выборов при тайном голосовании. Срок полномочий народного собрания - 5 лет. Состав парламента свыше 50%- рабочие и крестьяне, это строгое правило. Существуют квоты для женщин. Также египетский президент резервирует 10 мест в парламенте для коптов (египтян - христиан).

При необходимости и в исключительных случаях президент имеет право издавать декреты, имеющие силу закона, по уполномочию Народного собрания, предоставленному в 2/3 голосов депутатов собрания. Президент и каждый из депутатов имеют право вносить законопроекты. Президент Республики имеет право издавать и отклонять законы. Президент назначает Председателя совета министров и его заместителей. Правительство является высшим исполнительным и административным органом в государстве. Президент Республики может распускать народное собрание только в случае необходимости и после проведения всеобщего референдума.

Вопрос 54. КНР : Государственное устройство и политический режим.

Государство характеризуется в конституции как "социалистическое государство демократической диктатуры народа, руководимое рабочим классом и основанное на союзе рабочих и крестьян. Социалистический строй есть основной строй Китайской Народной Республики. Запрещается любым организациям или отдельным лицам подрывать социалистический строй" (ст. 1). Лапидарная формула "Вся власть в КНР принадлежит народу", закреплённая в ч. 1 ст. 2, конкретизируется во 2 и 3 частях данной статьи. Прежде всего осуществление государственной власти народом происходит через ВСНП и местные собрания народных представителей различных ступеней. Что же касается форм непосредственного осуществления народом власти, то они только угадываются в довольно уклончивой формулировке "народ в соответствии с положениями закона различными путями и в различных формах управляет государственными, хозяйственными, культурными и общественными делами".

Современное конституционное право Китая отражает национальную специфику и историческую уникальность государственности Китая, особенности китайского варианта модернизации тоталитарно-бюрократического общества.

В силу политических, исторических и социальных причин значительное место в Китае всегда занимал традиционализм. "Китайский законодатель исходит из концепции создания современной законодательной базы только в случаях дальнейшей неспособности традиционализма регулировать ту или иную область общественных отношений" - отмечает З.З. Имамов. Период культурной революции и правового нигилизма также не способствовал развитию конституционного права. До конца семидесятых годов оно носило фрагментарный характер: акты, детализировавшие Конституцию, были многочисленными и не составляли целостную систему. Некоторые особо важные институты вообще не имели правового оформления, например, институт гражданства. С момента отмены в 1949 г. гоминьдановского закона о гражданстве и до принятия действующего закона о гражданстве 1980 г. этот институт не имел законодательного оформления, и вопросы гражданства решались "согласно обычаю и политическим установкам".

Реализация концепции "социалистического модернизируемого общества", проведение экономической реформы стимулировали законотворческую деятельность: были приняты законы, регулирующие организацию деятельности государственных органов, детализированы в текущем законодательстве конституционные нормы об экономической системе, отдельные аспекты правового статуса личности. Все это привело к созданию относительно целостной системы нормативных актов, которая отодвинула традиционалистское регулирование на второй план. В российской литературе отмечалось, что "в Китае все более актуальным становится не поддержание нормами морали и обычаев действующих правовых норм, а обратная задача - защита при помощи закона тех отношений, которые традиционно были лишь объектом морального воздействия, сейчас оказавшегося неэффективным".

КНР - это унитарное государство с более чем миллиардным многонациональным населением. Демографические особенности КНР таковы, что основное население (хань) составляет 91,96 процента населения страны, а национальные меньшинства "только" 8.04 процента, но в численном выражении это более 91,2 млн. человек.

Районы проживания национальных меньшинств охватывают около половины территории страны. Китайские авторы обращают внимание и на такую немаловажную деталь: национальные меньшинства проживают большей частью совместно с другими национальностями, примерно 70 процентов городов и уездов многонациональны. Значительное своеобразие демографической картины КНР придает перекрестная миграция разных национальностей, особенно усилившаяся в процессе экономической реформы.

В КНР применяется административная форма автономии. Компактно проживающие национальные меньшинства (уйгуры, тибетцы, чжуаны, хуэй, маньчжуры, монголы и др.) могут создавать три вида автономных образований; автономный район, автономный округ и автономный уезд.

В КНР пять автономных районов (Автономный район Внутренняя Монголия, Синьцзян-Уйгурский автономный район, Нинся-Хуэйский автономный район. Тибетский автономный район, Гуанси-Чжуанский автономный район), 30 автономных округов и 124 автономных уезда.

Автономные образования - неотъемлемая часть унитарного государства. Органы автономий осуществляют обычные функции местных органов власти соответствующего уровня и вместе с тем являются органами самоуправления данного автономного образования.

Статусу автономий посвящен раздел VI главы III "Органы самоуправления в районах национальной автономии" конституции КНР. Положения этого раздела детализированы в Законе КНР о национальной районной автономии и Положениях о каждом виде автономии, принимаемом самими автономными образованиями.

В соответствии с этими актами "национальная районная автономия является основной политической формой марксистско-ленинского разрешения национального вопроса в КНР, одним из важных институтов политической системы страны".

На органы самоуправления автономных образований возлагается обязанность сохранять единство страны.

Решение о создании автономных образований, их границах и наименовании принимается высшим органом власти совместно с соответствующими местными органами и после "всесторонней консультации" передается на утверждение Государственного Совета. Наименование автономного образования, за исключением особых случаев, устанавливается по местному названию, названию национальности, административному положению (напр., Тибетский автономный район, Автономный район Внутренняя Монголия, Гуанси-Чжуанский автономный район и т.д.).

Законодательство предоставляет определенные льготы и при распределении должностей для лиц, осуществляющих автономию. Председатели автономных районов, начальники автономных округов, начальники автономных уездов должны принадлежать к национальности, осуществляющей автономию. Другие лица, входящие в состав правительств автономных образований, должны "по возможности" обладать национальностью, осуществляющей автономию, и входить в состав других национальных меньшинств. Это правило распространяется и на кадровых работников структурных подразделений органов самоуправления автономий. Нетрудно себе представить, какие здесь возникают проблемы, тем более, что в некоторых районах компактного проживания национальных меньшинств численность ханьцев и других национальностей даже больше, чем численность национальных меньшинств, осуществляющих автономию.

По китайским данным (статистика 1989 г.), на уровне провинций, городов центрального подчинения и автономных районов лица, относящиеся к национальным меньшинствам и занимающие должности председателя и заместителя председателя постоянного комитета собрания народных представителей, составляли 7,27%, а должности председателя и заместителя председателя провинций - 12,66%. В городах провинциального подчинения и автономных округах представители национальных меньшинств среди председателей и заместителей председателей постоянных комитетов собраний народных представителей было 14,2%, среди мэров и заместителей мэров городов, начальников и заместителей начальников округов - 11,9%. В уездах и городах уездного значения председатели и их заместители постоянных комитетов собраний народных представителей представители национальных меньшинств достигали 17,4%, а среди начальников уездов, их заместителей, мэров городов и их заместителей - 15,16%.

Автономии наделены правом принимать нормативные акты, регулирующие их правовой статус. Собрание народных представителей каждого вида автономии принимает Положение о данной автономии. Положение об автономном районе утверждается Постоянным комитетом ВСНП, а Положение об автономном округе и автономном уезде - постоянными комитетами собраний народных представителей провинций и автономных районов, в состав которых входят данные автономии, и доводятся до сведения Постоянного комитета ВСНП.

Если решения, постановления или приказы и инструкции высших государственных органов не соответствуют реальным условиям в автономии, органы самоуправления могут с разрешения высших органов приостанавливать исполнение данных актов или изменять их. В определенной мере представление об этой деятельности может дать пример Тибетского автономного района (далее ТАР). Собрание народных представителей ТАР с 1965 по 1992 гг. приняло с целью учета местной специфики около 60 законов, постановлений и резолюций, в том числе такие как: "Процедура разработки законоположений местного значения в ТАР", "Меры по управлению коллективными и частными горнодобывающими предприятиями ТАР", "Постановление о преподавании, использовании и развитии тибетского языка", "Положение об охране культурных памятников тибетского языка", "Положение о действии закона КНР о браке применительно к ТАР".

Органы самоуправления автономий на основе государственных планов самостоятельно организуют и ведут экономическое строительство, "с учетом местных особенностей и потребностей разрабатывают курс, политические установки и планы экономического строительства", упорядочивают систему общественных отношений, обеспечивают рациональное использование и охрану

природы, пользуются преимуществами в разработке и использовании местных природных ресурсов.

Органы самоуправления автономий самостоятельно распоряжаются местными финансовыми средствами, причем статьи финансовых поступлений и расходов для автономий определяются Государственным советом по принципу установления для них преимуществ.

Органы самоуправления автономий могут заниматься внешнеэкономической деятельностью.

В духовной сфере органы самоуправления автономий наделены следующими полномочиями: они ведают делами образования, науки и культуры, собирают и охраняют национальные памятники культуры, способствуют развитию национальной культуры.

Общественное самоуправление в КНР

Ст. 111 конституции КНР устанавливает, что низовыми массовыми организациями самоуправления являются комитеты городского населения и комитеты сельского населения, создаваемые по месту жительства. С помощью комитетов население осуществляет "самоуправление, самовоспитание и самообслуживание". Создание общественного самоуправления рассматривалось в Китае как важный элемент реформы политической системы.

Деятельность комитетов ведется в двух основных направлениях. Первое: осуществление задач по самоуправлению: решение всех дел данной деревни или городского района, урегулирование гражданских споров населения, информирование местных правительств о замечаниях населения, пропаганда конституции, законов и государственной политики, воспитание жителей в духе закона, забота об общественной собственности, защита законных интересов сельских жителей, развертывание мероприятия по строительству социалистической духовной культуры и т.д.

Второе направление носит административный характер: оказание помощи волостным правительствам; осуществление по поручению волостных правительств некоторых функций административного управления; выполнение задач по охране общественного порядка, закупкам зерна, набору в армию, планированию деторождения, управлению коллективными землями, помощь малоимущим, борьба со стихийными бедствиями. Суть, как писала печать, в "реализации народом права быть хозяином".

Комитеты состоят из председателя, его заместителя и 3-7 членов, избираемых жителями деревни или города путем прямых выборов на три года.

Комитеты городского населения и комитеты сельского населения образуют народные примирительные комиссии, комиссии по охране общественного порядка, по общественному здравоохранению и другие комиссии, которые "занимаются общественной работой и общественно-полезными делами, разрешают споры среди населения, оказывают помощь в поддержании общественного порядка, а также доводят до сведения народных правительств мнения и требования масс, вносят предложения".

Вопрос 55. КНР : основные этапы конституционного развития.

Современное конституционное право Китая отражает национальную специфику и историческую уникальность государственности Китая, особенности китайского варианта модернизации тоталитарно-бюрократического общества.

В силу политических, исторических и социальных причин значительное место в Китае всегда занимал традиционализм. "Китайский законодатель исходит из концепции создания современной законодательной базы только в случаях дальнейшей неспособности традиционализма регулировать ту или иную область общественных отношений" - отмечает З.З. Имамов. Период культурной революции и правового нигилизма также не способствовал развитию конституционного права. До конца семидесятых годов оно носило фрагментарный характер: акты, детализировавшие Конституцию, были немногочисленными и не составляли целостную систему. Некоторые особо важные институты вообще не имели правового оформления, например, институт гражданства. С момента отмены в 1949 г. гоминьдановского закона о гражданстве и до принятия действующего закона о гражданстве 1980 г. этот институт не имел законодательного оформления, и вопросы гражданства решались "согласно обычаю и политическим установкам".

Реализация концепции "социалистически модернизируемого общества", проведение экономической реформы стимулировали законотворческую деятельность: были приняты законы, регулирующие организацию деятельности государственных органов, детализированы в текущем законодательстве конституционные нормы об экономической системе, отдельные аспекты правового статуса личности. Все это привело к созданию относительно целостной системы нормативных актов, которая отодвинула традиционалистское регулирование на второй план.

Конституционное право КНР как отрасль национального права обладает целым рядом характерных особенностей. Прежде всего, поскольку оно является отраслью социалистического права, оно проникнуто соответствующими идеями. В конституционном праве нашли отражение все основные концепции и постулаты социалистического "конституционализма", руководящая роль коммунистической партии, социалистическое народовластие, социалистическая законность, - классовая борьба и др. Цели и задачи конституционно-правового регулирования определяются перспективами строительства социализма, сформулированными в конституции 1980 г.: "В дальнейшем коренная задача государства - общими силами осуществить социалистическую модернизацию. Народы всех национальностей Китая, руководимые Коммунистической партией Китая и вооруженные марксизмом-ленинизмом, идеями Мао Цзэдуна, будут и впредь отстаивать демократическую диктатуру народа и социалистический путь, постоянно совершенствовать различные

социалистические институты, развивать социалистическую демократию, укреплять социалистическую законность, с тем, чтобы... превратить нашу страну в высокоцивилизованное, высокодемократическое социалистическое государство".

Особенностью конституционного права Китая является наличие актов, носящих экспериментальный, временный характер, издаваемых "в опытном порядке". Причем такие акты издаются почти на всех уровнях органов власти. Практика издания временных актов обосновывается сложностями выработки оптимального варианта правового регулирования общественных отношений в стране с более чем миллиардным населением и острыми социальными проблемами. Акты временного характера после более или менее долговременной апробации могут быть заменены постоянными. Так, действующее Положение об удостоверениях личности от 6 сентября 1985 г. заменило аналогичное Положение 1984 г., вводившееся для применения в опытном порядке. По сравнению с опытным образцом, был опущен ряд деталей, касающихся порядка выдачи документов.

Своеобразием отличается и решение вопроса о выборе формы акта и их иерархии при регулировании конституционно-правовых отношений. Одни и те же общественные отношения для разных групп населения могут регулироваться актами разного уровня.

Следует отметить, что в КНР нет четкой границы между правовым актом и политической директивой. Положения неправового содержания встречаются в законах; например, в Законе КНР об организации народной прокуратуры говорится, что прокуроры должны "проводить в жизнь линию масс, прислушиваться к мнениям масс, находиться под контролем масс"; ст. 7). Некоторые законы насыщены такого рода положениями в высшей степени; например, в Законе КНР об охране окружающей среды имеется глава 3 "Предотвращение загрязнения и нанесения другого общественного ущерба", в которой содержатся предписания следующего характера: "активно испытывать и применять такую технологию и промышленные изделия, которые не вызывают загрязнения" (ст. 18), "постепенно совершенствовать сеть городской канализации и очистные сооружения" (ст. 20), "активно развивать высокоэффективные агрохимические препараты с низкой или частично остающейся токсичностью" (ст. 21), "усилить контроль за шумом и вибрациями в городах и в промышленности" (ст. 22) и другие без конкретного адресата.

Что же касается механизма обеспечения этих положений, то он либо отсутствует, либо только контурно намечен, либо содержится в других правовых актах, главным образом, административно-правового характера.

Главным источником государственного права Китая является конституция 1982 г., состоящая из введения и четырех глав. Документ - сравнительно небольшой по объему (138 статей).

Во введении дана краткая характеристика пути, пройденного Китаем, а также ставится задача социалистической модернизации общества. Характерной чертой преамбулы является закрепление в ней роли отдельных личностей в истории Китая: в настоящее время аналогичные нормы имеются в конституциях очень небольшого числа стран (Куба, КНДР). Данное еще в 1957 г. Мао Цзэдуном указание о необходимости деления общества на "народ" и "врагов" нашло отражение в следующем фрагменте введения: "Китайский народ должен будет вести борьбу против внутренних и внешних вражеских сил и элементов, которые подрывают наш социалистический строй". Конституция настраивает на ведение борьбы с врагами "в течение длительного времени", но сам образ врага дан достаточно неопределенно, так как там же и указывается, что эксплуататоры, как класс, ликвидированы. Это положение можно рассматривать и как рецидив прежних представлений о мире, и как резервное конституционное оправдание возможных репрессий.

Конституционное регулирование внешней политики исходит из тезиса "Будущее Китая тесно связано с будущим всего мира". Подчеркивается независимость и самостоятельность внешней политики и закрепляются пять принципов ее осуществления (взаимное уважение суверенитета и территориальной целостности, взаимное ненападение, невмешательство во внутренние дела друг друга, равенство и взаимная выгода, мирное сосуществование). Китай 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, является положение о том, что Китай "решительно выступает против империализма, гегемонизма и колониализма".

Первая глава конституции ("Общие положения") содержит характеристику государственного строя КНР как социалистического, роли государства и народа, принципов деятельности государственных органов, экономической системы, функций государственных органов в области науки, культуры, физкультуры и спорта; кроме того, изложена система административно-территориального деления КНР. В этой же главе урегулирован один из аспектов правового положения человека в КНР: содержатся положения об охране законных прав и интересов иностранцев, обязанность иностранцев соблюдать законы КНР, а также возможность предоставления убежища иностранцам, вынужденным эмигрировать по политическим причинам.

Вторая глава ("Основные права и обязанности граждан") содержит перечень основных прав и свобод граждан, а также их 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") состоит из трех статей, посвященных соответствующим символам государства и столице.

Изменения в конституции вносятся по предложению Постоянного комитета Всекитайского собрания народных представителей или 1/5 числа депутатов ВСНП и принимаются большинством в 2/3 числа всех депутатов ВСНП (в отличие от обычных законов и решений, принимаемых простым большинством всех депутатов ВСНП).

Конституционные основы общественного строя КНР Современный этап развития китайского общества оценивается в Китае как "начальная стадия социализма" (XIII съезд КПК, октябрь 1987 г.), которая продлится около ста лет (отсчет ведется от середины пятидесятых годов).

Политическая система КНР включает институты различного уровня и значения: Коммунистическую партию Китая, другие политические партии и организации, государство и народный фронт.

Доминирующей и руководящей силой политической системы является КПК; это нашло отражение в конституции КНР. Для политической системы КНР характерно тесное переплетение партийных и государственных функций, КПК и государства. Хотя в КНР поставлена задача разграничения партийных и государственных функций, на практике она не решена. В ходе политической реформы постепенно упраздняются политические группы министерств и ведомств. Партийные комитеты предприятий и учреждений переводятся в подчинение территориальных партийных органов. Однако, проводимые преобразования не затрагивают практику выработки КПК обязательных для всего общества политических установок.

В КНР актуальным является вопрос о реформе политической системы. Еще на XIII съезде КПК был поставлен вопрос о необходимости демократизации общественного строя, преодоления бюрократии и беззакония, ликвидации феодальных пережитков, отказе от традиционного пожизненного пребывания на руководящих постах, выдвижение талантливой молодежи. Однако, известные студенческие выступления и негативный опыт постсоциалистических стран привели китайское руководство к идее постепенного и поэтапного проведения политической реформы, не допуская при этом ослабления руководящей роли КПК и ее монопольного пребывания у власти. КПК рассматривается как гарант стабильности, а поддержание стабильности - как одна из важнейших задач государства и общества. В официальной литературе Китая подчеркивается, что без порядка нельзя осуществить программу реформ: "В случае какой-либо смуты или бедствия право людей на существование неизбежно будет поставлено под угрозу. Поэтому необходимо обеспечивать стабильность в стране, продолжать следовать линии, зарекомендовавшей себя как эффективная".

В конституции КНР содержится обобщенная характеристика экономической системы Китая, сделан акцент на отсутствии эксплуатации человека человеком как сущностной черте новой экономики, закреплен принцип "от каждого - по способностям, каждому - по труду" (ст. 6). Поскольку в Китае предпринимается усиление по формированию рыночной сферы функционирования государственных предприятий и других субъектов хозяйствования, на конституционном уровне нашел отражение вопрос о соотношении плана и рынка. Обсуждение этой проблемы началось в Китае со второй половины 1978 г. Ст. 15 конституции КНР гласит: "Государство на основе социалистической собственности ведет плановое хозяйство. С помощью всесторонне сбалансированных экономических планов и вспомогательной роли рыночного регулирования государство гарантирует пропорциональное, гармоничное развитие народного хозяйства".

Многообразие форм собственности в Китае прямо связывается с особенностями переходного периода. Конституционное регулирование отражает разрешительный подход к формам собственности, т.к. упор делается на закрепление правового статуса отдельных форм собственности, далеко не равноправных. Так, в конституции закреплена, что основа социалистической экономической системы КНР - социалистическая общественная собственность на средства производства, то есть общенародная собственность и коллективная собственность трудящихся масс (ст. 6); государственный сектор экономики - "руководящая сила в народном хозяйстве" (ст. 7); различные формы кооперативной собственности рассматриваются как социалистический сектор хозяйства (ст. 8), а единоличные хозяйства городских и сельских труженников определяются как дополнение к социалистическому общественному хозяйству (ст. 11).

Стремление создать стабильную обстановку для проведения экономической реформы предопределило и другую особенность китайской конституции. В Китае частное хозяйство определяется как дополнение к социалистическому общественному хозяйству (ст. 11); в 1988 г. эта статья была дополнена следующим образом: "Государство допускает существование и развитие частного хозяйства в пределах, установленных законом. Частное хозяйство является дополнением к социалистической экономике, основанной на общественной собственности. государство охраняет законные права и интересы частного хозяйства, направляет его деятельность, осуществляет контроль и управление".

Закрепление на конституционном уровне роли частного предпринимательства является официальным признанием эффективности данного сектора экономики; это новый момент в практике государства, идущего по социалистическому пути.

Конституция КНР разрешает также иностранцам вкладывать капиталы в экономику Китая (ст. 18). Китай использует все формы привлечения иностранного капитала как в ссудной, так и производительной форме. По американским оценкам, в 1979-1986 гг. общая сумма притока капитала в КНР достигла почти 29 млрд. долларов, из которых около 72% пришлось на займы и кредиты, а 26% - на прямые инвестиции*. Однако доля предприятий с участием иностранного капитала в валовом производстве страны невелика и составляет около 4 %.

Государственное право КНР и партийные документы оперируют крупными социально-структурными общностями как наиболее значимыми для китайского общества и для управления им: ис-

пользуются такие привычные для социалистического "конституционализма" понятия, как классы, рабочие, крестьяне, интеллигенция. Так, во введении конституции КНР в 1982 г. записано, что "в деле социалистического строительства необходимо опираться на рабочих, крестьян и интеллигентов". Действительно, в период господства идеалов "большого котла" и "железной площадки", нивелировки потребностей населения и искусственного поддержания однородности их интересов, классы выступали как наиболее социально значимые структуры китайского общества.

Экономическая реформа стимулировала осознание специфичности интересов различных слоев и групп. Исследования социологов показывают, что представители различных слоев населения все чаще идентифицируют себя не с каким-либо классом (а, следовательно, не поддерживают его политические и социальные установки и программы), а с иными социально-культурными общностями (по национальности, образованию, возрасту и т.д.), все отчетливее осознают свои специфические интересы молодежи, формируются этноконфессиональные общности; кадровые специалисты, служащие государственного аппарата, преподаватели все чаще пишут о превращении интеллигенции в самую прогрессивную общественную силу".

Вопрос 56. КНР : Всекитайское собрание народных представителей.

По Конституции КНР высшим органом государственной власти является ВСНП. Число депутатов ВСНП не должно превышать 3000 человек. Срок полномочий ВСНП – пять лет. ВСНП работает в сессионном порядке, очередные сессии проводятся один раз в год.

Внеочередные сессии могут быть созваны по усмотрению Постоянного комитета ВСНП или по предложению не менее 1/5 депутатов ВСНП. Сессии довольно продолжительны (для социалистической страны) и составляют нередко более полмесяца.

ВСНП – однопалатный орган. В его структуру входят президиум сессии. Постоянный комитет ВСНП, специальные комиссии, делегации от избирательных единиц.

Каждой сессии ВСНП предшествует подготовительное заседание, на котором избираются президиум и начальник секретариата данной сессии, принимается повестка дня сессии, решаются другие вопросы, связанные с подготовкой сессии.

Президиум сессии руководит заседаниями ВСНП. В сессиях принимают участие, помимо депутатов, лица, входящие в состав Государственного Совета, Центрального военного совета, Председатель Верховного народного суда и Генеральный прокурор Верховной народной прокуратуры. С разрешения президиума сессии на заседаниях могут присутствовать ответственные Работники других заинтересованных коллективов и ведомств.

ВСНП создает специальные комиссии: комиссию по делам национальностей, финансово-экономическую комиссию, комиссию по делам образования, науки, культуры и здравоохранения, комиссию по иностранным делам, комиссию по делам китайцев, проживающих за границей и некоторые другие. Специальные комиссии рассматривают законопроекты; административно-правовые акты и акты местных органов власти и управления с точки зрения соответствия конституции и законам и представляют по ним доклады; рассматривают запросы, переданные президиумом ВСНП или Постоянным комитетом ВСНП и ответы на них и в необходимых случаях представляют по ним доклады; проводят расследование, изучение и вносят предложения по вопросам, относящимся к компетенции ВСНП, либо Постоянного комитета ВСНП.

Делегации от избирательных единиц являются особенностью ВСНП, вытекающей из порядка формирования данного органа. Поскольку ВСНП состоит из депутатов, избранных от провинций, автономных районов, городов центрального подчинения и вооруженных сил, и каждая избирательная единица представлена несколькими депутатами, то они объединены в делегации, имеющие общий региональный или иной интерес. Каждая делегация выбирает своего руководителя и его заместителя. Делегации наделены правом законодательной инициативы.

Перед каждой сессией ВСНП эти объединения предварительно обсуждают выносимые ЦК ВСНП на сессию вопросы, во время сессии рассматривают законопроекты, а также могут поручить руководителю или представителю делегации выступить с изложением ее позиции по рассматриваемому законопроекту на заседании президиума сессии или на пленарном заседании сессии ВСНП.

Правом законодательной инициативы наделены: президиум ВСНП, Постоянный комитет ВСНП, специальные комиссии ВСНП, Государственный Совет, Центральный военный совет, Верховный народный суд, Верховная народная прокуратура, делегации и не менее 30 депутатов. Предложения об изменении конституции КНР могут вносить Постоянный комитет ВСНП и 1/5 депутатов ВСНП.

Компетенция ВСНП, в целом, традиционна для представительного органа: законотворчество, избрание высших должностных ; лиц государства и других высших органов, утверждение планов экономического и социального развития, бюджета страны и отчетов об их выполнении, решение вопросов административно-территориального устройства, вопросов войны и мира. Перечень полномочий ВСНП открытый: в соответствии со ст. 62 конституции ВСНП "осуществляет другие полномочия, которые надлежит осуществлять высшему органу государственной власти". Особенности компетенции этого органа связаны с разграничением полномочий с другим органом власти – Постоянным комитетом ВСНП.

Постоянный комитет ВСНП – орган президиального типа, достаточно типичное порождение социалистической концепции организации власти. Идея сочетания производственных обязанностей с депутатской деятельностью в КНР, так же, как и в других социалистических странах,

привела к очень краткому функционированию ВСНП как коллегиального органа (2-3 недели в году, около 4 месяцев за пять лет). Это обстоятельство ведет к появлению более узкой коллегии в основном и осуществляющей целый ряд полномочий ВСНП. Формально это происходит "в период между сессиями", но с учетом продолжительности сессий полномочия ПК осуществляются постоянно. Это явление - один из социалистических "перевертышей".

Постоянный комитет ВСНП избирается ВСНП и ему подотчетен. В его состав входят: председатель, заместитель председателя, начальник секретариата и члены Постоянного комитета ВСНП.

Очередные заседания Постоянного комитета проводятся один раз в два месяца. Кворум составляет более половины состава этого органа. Постоянный комитет избирается на пять лет, так же, как и ВСНП, но полномочия ПК ВСНП прекращаются с избранием нового Постоянного комитета.

Полномочия Постоянного комитета ВСНП весьма обширны и перечень их также открытый, т.к. ВСНП может возложить на него "и другие функции".

Можно выделить собственные полномочия Постоянного комитета ВСНП и выполняемые им полномочия ВСНП.

К собственным полномочиям Постоянного комитета ВСНП относятся следующие: давать толкование конституции, принимать законы и вносить в них изменения, давать толкования законов, осуществлять контроль за работой Государственного Совета, Центрального военного совета. Верховного народного суда и Верховной народной прокуратуры; отменять акты органов государственной власти провинций, автономных районов и городов центрального подчинения, противоречащие конституции, законам и административным актам; принимать решения о всеобщей или частичной мобилизации в стране; принимать решения о ратификации и денонсации международных договоров и некоторые другие полномочия, в том числе традиционные полномочия главы государства (назначение и отзыв полномочных представителей в иностранных государствах, награждение орденами и присвоение почетных званий, принятие решений о помиловании).

В период между сессиями ВСНП его Постоянный комитет вносит частичные изменения и дополнения в законы, принятые ВСНП: рассматривает и утверждает поправки к планам экономического и социального развития, государственному бюджету в ходе их выполнения; принимает решения о назначении и смещении министров, председателей комитетов, главного ревизора и начальника секретариата (эти полномочия осуществляются по представлению премьера Государственного совета); по представлению председателя Центрального военного совета принимает решения о назначении и смещении его членов; принимает решение об объявлении войны в случае, если КНР подвергнется вооруженному нападению, или в случае необходимости выполнения международных договорных обязательств по совместной обороне от агрессии.

Председатель КНР - глава государства. Председателем КНР может быть избран гражданин КНР, обладающий избирательным правом и достигший 45 лет. Председатель КНР не может занимать эту должность более, чем два срока подряд.

Председатель КНР избирается ВСНП. Срок его полномочий соответствует сроку полномочий ВСНП, но он осуществляет свои полномочия до вступления в должность Председателя, избранного ВСНП нового созыва.

Полномочия по опубликованию законов, назначению ряда высших должностных лиц (премьера, его заместителей, членов Государственного совета и др.), награждению государственными орденами и присвоению званий, назначению и отзыву представителей в иностранных государствах, ратификации и денонсации договоров с иностранными государствами, опубликованию указов о помиловании, о мобилизации, о введении чрезвычайного положения и объявлению состояния войны Председатель КНР осуществляет на основании решений ВСНП и Постоянного комитета ВСНП.

Председателю КНР в его работе помогает заместитель, который избирается ВСНП на тех же условиях и в том же порядке, что и Председатель КНР.

Вопрос 57. КНР : Государственный совет.

Государственный совет КНР характеризуется в ст. 85 конституции как "центральное народное правительство, исполнительный орган государственной власти, высший 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 полномочиями.

Особенности правового и фактического статуса этого органа определяются тем, что он часто выступает "в паре" с ЦК КПК; точнее решения ЦК КПК нередко оформляются как совместные решения ЦК КПК и Государственного совета. Надо сказать, что и собственные акты этого органа нередко носят характер политической директивы, предписаний ориентирующего характера, "установок". Примером могут служить "Некоторые политические установки Государственного совета об индивидуальных хозяйствах в городах и поселках, не связанных с сельским хозяйством", "Некоторые положения об индивидуальной промышленности и торговле в деревне", "Постановление о внедрении курса на урегулирование народного хозяйства на предприятиях коммун и производственных бригад" и пр.

Вопрос 58. Конституция Мексики 1917г.

Конституция Мексиканских Соединенных штатов принята в 1917 г. Учредительным собранием. Конституция не ограничилась провозглашением только политических и личных свобод, она затронула и проблемы социально экономической жизни. Этим проблемам посвящена ст. 27 (несколько страниц текста). В ней провозглашается "первоначальная собственность" государства на земли и воды, правда с оговоркой, что государство вправе передать их частным лицам, создавая тем самым частную собственность. Экспроприацию частной собственности конституция допускает лишь по соображениям общественной пользы и при условии выплаты возмещения. Право приобретать в собственность "государственное" имущество принадлежит лишь мексиканцам, а иностранцам – при условии, что они заявят в МИД о своей согласии считать их в отношении этого имущества мексиканскими гражданами и все вопросы по имуществу будут решать только в Мексике. На основании этих положений в мексике были национализированы железные дороги и нефтяная промышленность ранее принадлежавших иностранцам.

На основе положений конституции была ограничена крупная земельная собственность.

В конституцию был включен раздел "О труде и социальном обеспечении", предусматривавший ограничение рабочего дня, особое регулирование труда женщин и подростков. Право рабочих на стачку, а нанимателей на локаут. Издание закона о социальном обеспечении было объявлено делом государственной важности. Впоследствии этот раздел был дополнен провозглашением права на труд.

В конституции закреплён принцип разделения властей. В качестве формы правления Конституцией установлена президентская республика. По форме государственного устройства Мексика – федерация в состав которой входят 31 штат и 1 федеральный округ.

Конституция принадлежит к категории "жестких" конституций. Для внесения поправок дополнений или изменений, необходимо, чтобы вначале прот поправки был одобрен федеральным парламентом голосами 2/3 присутствующих членов, а затем еще и утвержден законодательными органами большинства штатов.

В текст конституции было внесено немало изменений и дополнений (17 поправок в 1982 г., 10 в 1983 и т.д.)

Вопрос 59. Мексика : парламент. Структура и полномочия.

Федеральный парламент официально называется Конгресс и состоит из 2-х палат – Палаты депутатов и Сената.

Нижняя палата – палата депутатов состоит из 400 членов. Избается непосредственно населением сроком на 3 года и не может быть досрочно распущена. Право выбирать с 18 лет. Быть избранным с 25 лет и имеющие постоянное место жительства в том штате, от которого они баллотировались в теч. 6 месяцев. Не могут быть избраны – священнослужители, лица на военной службе, служащие полиции, ряд высших должностных лиц. Кандидатов могут выдвигать только зарегистрированные политические партии.

Выборы проводятся по смешанной избирательной системе. 300 депутатов по одномандатным округам по системе относительного большинства. 100 депутатов избираются на основе пропорциональной системы по общегосударственным спискам партий.

Верхняя палата – Сенат состоит из представителей штатов и федерального округа, избранных прямым голосованием. От каждого штата и федерального округа избирается по 2 депутата. Всего 64 чел. Срок полномочий сенаторов – 6 лет. Право быть избранным в сенат предоставляется с 35 лет. Выборы по мажоритарной системе относительного большинства.

Одновременно с депутатами и сенаторами избираются их заместители. Избрание депутатов и сенаторов на непосредственно следующий срок запрещено.

Конгресс ежегодно собирается на сессию, которая длится с 1 сентября и заседает не позднее чем до 31 декабря. Заседания обычно происходят 2 раза в неделю. Внеочередные сессии могут быть созваны по предложению президента республики или по своей инициативе постоянной комиссией Конгресса состоящей из 15 депутатов и 14 сенаторов избранных палатами на последнем заседании в период очередной сессии.

На каждой сессии палаты избирают своих председателей и секретарей. Каждая палата вначале образует большую комиссию из представителей всех штатов, а затем большая комиссия назначает членов различных специализированных комиссий.

Полномочия конгресса. Конгресс наделен законодательной властью, принимает Госбюджет, проверяет его исполнение, устанавливает налоги, преобразует территории в штаты, устанавливает их окончательные границы, объявляет войну, решает вопросы мира, издает законы о комплектовании и содержании вооруженных сил, провозглашает амнистию и т.д.

К исключительной компетенции Палаты депутатов отнесено: наблюдение за деятельностью Контролера казначейства, назначение должностных лиц ведомства контролера казначейства, рассмотрение обоснованно ходатайства об увольнении судей и др.

К исключительной компетенции Сената отнесено: утверждение международных договоров, утверждение назначений на дипломатические должности, на должности генеральных консулов, на высшие военные должности и др.

В компетенцию постоянной комиссии Конгресса действующей в период между сессиями входит определение своего мнения по всем нерассмотренным Конгрессом вопросам с тем, чтобы они могли быть рассмотрены на следующей сессии, одобрение или отложение назначений членов Верховного суда, принятие в определенных случаях присяги Президента республики.

Право законодательной инициативы имеют президент, члены обеих палат Конгресса и законодательные органы штатов.

Законопроект принятый одной палатой передается на рассмотрение другой палате. При отклонении законопроекта он возвращается на повторное рассмотрение. После двукратного рассмотрения проекта каждой палатой законопроект принятый первой палатой абсолютным большинством голосов присутствующих членов в третий раз направляется на подпись к президенту. Если вторая палата вносит лишь частичные изменения, то на повторном рассмотрении вносятся лишь эти изменения. Если после двукратного рассмотрения законопроекта каждой палатой вторая палата абсолютным большинством присутствующих настаивает на изменениях и ополнениях, то законопроект откладывается до следующей сессии или направляется президенту для опубликования без спорных статей.

В области контроля над управлением наиболее важным является право каждой палаты вызывать министра для получения информации по обсуждаемому законопроекту или по какому либо другому вопросу, относящегося к ведомству данного министра. При открытии очередной сессии Конгресса министры предоставляют письменные доклады Конгрессу о положении дел в стране.

Вопрос 60. Мексика : Президент и его полномочия.

Президент республики в Мексике избирается непосредственно избирателями сроком на 6 лет. Президентом может быть только гражданин Мексики по рождению, родители которого были гражданами Мексики по рождению, если он достиг 35 летнего возраста, проживает в стране в течение года, предстоящего выборам, не является служителем религиозного культа и непринадлежит к духовному званию, не состоит на действительной военной службе в течение 6 месяцев со дня выборов и не занимает определенных должностей в течение 6 месяцев до выборов. Тот кто занимал должность президента или выполнял его обязанности не может вновь занять эту должность.

Если президент временно не способен исполнять обязанности, то Конгресс или Постоянная комиссия назначают временно исполняющего обязанности президента. Если же неспособность продолжится более 30 дней или если пост по какой либо причине оказывается вакантным, то если это случилось в первые 2 года. Конгресс избирает временного президента и в течение 10 дней назначает выборы нового президента на оставшийся срок конституционного периода. Если это случилось в последние 4 года, то Конгресс избирает заместителя президента осуществляющего функции до конца периода.

На президента Мексики возложено осуществление верховной исполнительной власти. В мексике президент является не только главой государства, но и главой правительства. Президент Мексики может назначать и смещать министров по своему усмотрению, официально наделен правами законодательной инициативы, обладает правом относительного вето. Не имеет права "карманного вето". Если конгресс прекратил свои заседания в теч 10 дней после передачи закона президенту, то президент, если не согласен, должен вернуть его в первый рабочий день после возобновления работы Конгресса, либо законопроект будет считаться одобренным. Относительное вето преодолевается повторным принятием 2/3 квалифицированного большинства.

К ответственности президент республики может быть привлечен лишь за государственную измену и тяжкие уголовные преступления, а министры за все уголовные преступления, совершенные ими во время службы.

Президент, преданный суду нижней палатой, несет ответственность перед Сенатом, а др. должностные лица – перед общим судом. По делам о должностных правонарушениях Палата депутатов делает только предварительное представление, а вопрос о предании суду решает сенат.