

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ КАЗЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«МОСКОВСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ИМЕНИ В.Я. КИКОТЯ»

В. И. Червонюк, И. В. Калинин, А. Ю. Мелехова

Конституционное право зарубежных стран

УЧЕБНИК

*Под общей редакцией доктора юридических наук,
профессора В. И. Червонюка*

3-е издание, дополненное

В двух частях

ЧАСТЬ II. ИНОСТРАННОЕ КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

**Москва
2018**

ББК67.400

Ч-45

Рекомендовано Методическим советом Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя в качестве учебника для курсантов и слушателей образовательных организаций высшего образования системы МВД России, сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации

Рецензенты:

Шергин А. П. – главный научный сотрудник ФГКУ «ВНИИ МВД России»,
Заслуженный деятель наук Российской Федерации, почетный член Российской
академии юридических наук, доктор юридических наук, профессор;

Мигуценко О. Н. – профессор кафедры государственно-правовых дисциплин
ФГКОУ ВО «Орловский юридический институт МВД России
имени В. В. Лукьянова», доктор юридических наук, доцент.

Авторский коллектив:

Калинский И. В. – гл. 9–11, 15 разд. I (в соавт. с А. Ю. Мелеховой и В. И. Червонюком),
гл. 2–3, 5, 7 разд. I (в соавт. с В. И. Червонюком), библиография; **Мелехова А. Ю.** – гл. 9,
10, 11, 12 разд. I (в соавт. с В. И. Червонюком); **Червонюк В. И.** – введение, гл. 1, 4 разд. I,
гл. 2–3, 5, 7 разд. I (в соавт. с И. В. Калинским); гл. 8 разд. II, гл. 9–12 разд. II (в соавт. с
И. В. Калинским и А. Ю. Мелеховой), гл. 10–14 разд. II, разд. разд. III–V.

Конституционное право зарубежных стран : учебник : В 2 ч. Часть II.

ч-45 Иностранное конституционное право / В. И. Червонюк, И. В. Калинский,
А. Ю. Мелехова [под общ. ред. В. И. Червонюка]. – 3-е изд. доп. – М. : Мос-
ковский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, 2018. – 548 с.

ISBN 978-5-9694-0595-0; ISBN 978-5-9694-0597-4 (часть 2)

Учебник по конституционному праву зарубежных стран подготовлен в соответствии с требованиями государственного образовательного стандарта для высших учебных заведений, осуществляющих подготовку кадров по специальностям «Юриспруденция», «Правоохранительная деятельность» и «Обеспечение национальной безопасности». Композиционно учебник охватывает две взаимосвязанные части: Часть I. Сравнительное конституционное право; Часть II. Иностранное конституционное право. Содержание первой части базируется на методологии сравнительно-правового анализа и охватывает своим предметом проблематику, традиционную для общей части курса конституционного права.

Книга предназначена курсантам, слушателям, адъюнктам и преподавателям высших учебных заведений системы МВД России, а также всем, кто интересуется проблемами конституционного развития в современном меняющемся мире.

ББК 67.400

ISBN 978-5-9694-0595-0

ISBN 978-5-9694-0597-4 (часть 2)

© Московский университет МВД России
имени В.Я. Кикотя, 2018

© Червонюк В. И., 2018

© Калинский И. В., 2018

© Мелехова А. Ю., 2018

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	9
РАЗДЕЛ I. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО ЗАПАДНЫХ ГОСУДАРСТВ.....	12
Глава 1. Основы конституционного права Соединенных Штатов Америки	12
§ 1. Конституционная история США. Конституция США: этапы разработки, структура, юридическая природа поправок, процедуры пересмотра. Конституционный контроль.....	12
§ 2. Форма правления США. Конституционная система органов государственной власти.....	19
§ 3. Конгресс США: структура, порядок формирования, полномочия и устройство	20
§ 4. Законодательное производство в Конгрессе	24
§ 5. Конституционный статус Президента США: порядок формирования, квалификации, полномочия, правовые акты. Импичмент Президента: конституционные основания и процедуры	25
§ 6. Организация судебной власти в США	30
§ 7. Статус прокуратуры в США	32
§ 8. Особенности американского федерализма. Организация публичной власти в штатах	33
§ 9. Местное самоуправление и управление	36
Глава 2. Основы конституционного права Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии	38
§ 1. Конституционное развитие Соединенного Королевства Великобритании. Сущность, форма, источники британской конституции	38
§ 2. Форма правления и государственный режим. Конституционная система высших органов государства	41
§ 3. Институт монарха («Короны»)	43
§ 4. Парламент: особенности формирования палат, внутреннее устройство, полномочия. Общая процедура в британском Парламенте. Законодательное производство	45
§ 5. Организация исполнительной власти. Правительство и Кабинет. Ответственность Правительства.....	51
§ 6. Судебная власть Соединенного Королевства. Акт о конституционной реформе 2005 г.	52
§ 7. Институт атторнея (прокуратуры) в Соединенном Королевстве Великобритании	53
§ 8. Территориальная организация Соединенного Королевства и местное самоуправление	55
Глава 3. Основы конституционного права Французской Республики.....	56
§ 1. Конституционная история Франции. Действующая Конституция Франции: форма и структура, конституционный «блок», общая характеристика основ конституционного строя, порядок пересмотра	56
§ 2. Полупрезидентская форма правления. Конституционная система высших органов государства Франции	61
§ 3. Конституционный статус Президента	63
§ 4. Конституционный статус Правительства. Иные конституционные органы.....	66
§ 5. Парламент Франции: структура, порядок формирования и устройство Национального собрания и Сената, статус парламентариев, организация деятельности. Общая процедура. Законодательное производство.....	69
§ 6. Организация судебной власти во Франции	74
§ 7. Конституционная юстиция Франции. Конституционный совет.....	75

§ 8. Государственно-территориальное устройство Франции. Французский регионализм. Местное управление и самоуправление. Статус заморских департаментов и заморских территорий	80
Глава 4. Основы конституционного права ФРГ	83
§ 1. Конституционная история Германии. Особенности принятия и общая характеристика Основного закона – действующей Конституции ФРГ 1949 г.	83
§ 2. Форма правления («Канцлерская Республика»). Высшие органы государственной власти Федеративной Республики Германии	87
§ 3. Организация законодательной власти	88
§ 4. Федеральное правительство: порядок формирования, статус, ответственность. Институт конструктивного вотума недоверия	95
§ 5. Федеральный президент	97
§ 6. Организация судебной власти. Конституционная юстиция в ФРГ	99
§ 7. Особенности Федерации Германии, кооперативный федерализм. Организация публичной власти в землях	102
§ 8. Административно-территориальное деление земель ФРГ. Местное управление и самоуправление	104
Глава 5. Основы конституционного права Японии	106
§ 1. Предыстория установления конституционного строя в Японии. Конституция Японии 1947 г.: структура, содержание, особенности, жесткий порядок изменения	106
§ 2. Форма правления и конституционная система органов государственной власти Японии	110
§ 3. Конституционный статус Императора Японии	111
§ 4. Парламент Японии. Особенности законодательной процедуры	111
§ 5. Организация исполнительной власти в Японии. Кабинет	115
§ 6. Организация судебной власти в Японии	116
§ 7. Административно-территориальное устройство, местное управление и самоуправление в Японии	117
Глава 6. Основы конституционного права Индии	120
§ 1. История конституционного развития Индии. Особенности Конституции Индии 1950 г. Особый порядок пересмотра Конституции	120
§ 2. Особенности конституционного строя Индии. Форма правления. Высшие органы государства	127
§ 3. Организация федеральной законодательной власти. Парламент Индии	128
§ 4. Конституционный статус Президента	132
§ 5. Правительство Индии – Совет министров	134
§ 6. Организация судебной власти	136
§ 7. Индийский федерализм. Организация публичной власти в штатах и союзных территориях. Федеральная интервенция	137
§ 8. Местное самоуправление и управление в Индии	142
Глава 7. Основы конституционного права Китайской Народной Республики ..	143
§ 1. Понятие и сущность основ конституционного строя Китая. Провозглашение КНР в 1949 г. Конституция 1982 г. и поправки к ней	143
§ 2. Форма государственного правления КНР. Высшие органы государственной власти и высшие органы государственного управления	147
§ 3. Всекитайское Собрание народных представителей	149
§ 4. Постоянный комитет ВСНП	151

§ 5. Председатель КНР	153
§ 6. Организация государственного управления (исполнительной власти) в КНР. Государственный совет КНР	154
§ 7. Центральный военный совет КНР	157
§ 8. Административно-территориальное устройство и организация власти на местах.....	159
Раздел II. Конституционный строй государств СНГ:	
сравнительно-правовая и страноведческая характеристика	164
Глава 8. Сравнительно-правовая характеристика конституционного развития государств Содружества Независимых Государств (СНГ)	164
Глава 9. Основы конституционного права Республики Беларусь.....	179
§ 1. Конституционные характеристики страны и ее государственные символы	179
§ 2. Конституционная история Республики Беларусь. Действующая Конституция	181
§ 3. Форма правления и конституционная система высших органов государства	183
§ 4. Политические партии, выборы, избирательная система	185
§ 5. Конституционный статус высших органов государства	188
§ 6. Организация судебной власти	194
§ 7. Государственно-территориальное устройство страны и публичная власть на местах.....	195
§ 8. Вооруженные силы и милиция в конституционном механизме Республики Беларусь	196
Глава 10. Основы конституционного права Республики Азербайджан.....	198
§ 1. Конституционные характеристики страны и ее государственные символы	198
§ 2. Конституционная история. Действующая Конституция 1996 г.	203
§ 3. Форма государственного правления и конституционная система высших органов государства	206
§ 4. Конституционный статус высших органов государства	208
§ 5. Организация судебной власти	215
§ 6. Территориальная организация государства и публичная власть на местах.....	217
§ 7. Вооруженные силы и полиция в конституционном механизме	219
Глава 11. Основы конституционного права Республики Таджикистан.....	221
§ 1. Конституционные характеристики страны и ее государственные символы	221
§ 2. Конституционная история. Действующая Конституция 1994 г.	224
§ 3. Форма государственного правления и конституционная система высших органов государства	226
§ 4. Политические партии, избирательная система, парламентские и президентские выборы. Институты гражданского общества.....	229
§ 5. Конституционный статус высших органов государства	231
§ 6. Организация судебной власти. Прокуратура	237
§ 7. Государственно-территориальное устройство и публичная власть на местах.....	238
§ 8. Вооруженные силы и полиция в конституционном механизме государства	239
Глава 12. Основы конституционного права Республики Узбекистан	241
§ 1. Конституционные характеристики страны и ее государственные символы	241
§ 2. Конституционная история. Действующая Конституция 1992 г.	244
§ 3. Форма государственного правления и конституционная система высших органов государства	245

§ 4. Политические партии, избирательная система, парламентские и президентские выборы. Институты гражданского общества	248
§ 5. Конституционный статус высших органов государства	250
§ 5.2. Организация законодательной власти	252
§ 6. Государственно-территориальное устройство и публичная власть на местах. Узбекский регионализм	258
§ 7. Вооруженные силы и полиция в конституционном (государственном) механизме	260
Глава 13. Основы конституционного права Республики Туркменистан	262
§ 1. Конституционные характеристики страны и ее государственные символы	262
§ 2. Конституционная история. Действующая Конституция: форма и структура	266
§ 3. Форма государственного правления и конституционная система высших органов государства	267
§ 4. Политические партии и избирательная система страны	270
§ 5. Конституционный статус высших органов государства	273
§ 6. Организация судебной власти	278
§ 7. Территориальная организация страны и публичная власть на местах	279
§ 8. Вооруженные силы и полиция в государственном механизме	280
Глава 14. Основы конституционного права Кыргызстана	284
§ 1. Конституционные характеристики страны и ее государственные символы	284
§ 2. Конституционная история. Действующая Конституция Кыргызстана	286
§ 3. Форма государственного правления и конституционная система высших органов государства	289
§ 4. Институт прав и свобод по Конституции 2010 г.	291
§ 5. Политические партии и избирательная система	294
§ 6. Конституционный статус высших органов государства	297
§ 7. Административно-территориальное устройство и публичная власть на местах	309
§ 8. Вооруженные силы и полиция в конституционном механизме государства	310
Раздел III. Конституционный (государственный) строй стран	
Юго-Восточной и Восточной Азии	311
Глава 15. Сравнительно-правовая характеристика конституционного развития государств Юго-Восточной и Восточной Азии	311
Глава 16. Основы конституционного права Социалистической Республики Вьетнам	316
§ 1. Конституционные характеристики страны и ее государственные символы	316
§ 2. Конституционная история. Действующая Конституция	319
§ 3. Форма правления и конституционная система органов государственной власти	326
§ 4. Конституционный статус высших органов государства	329
§ 5. Государственно-территориальное устройство и публичная власть на местах	338
§ 6. Вооруженные силы и полиция в конституционном механизме государства	339
Глава 17. Основы конституционного права Монгольской Народной Республики	340
§ 1. Конституционные характеристики страны и ее государственные символы	340
§ 2. Конституционная история. Действующая Конституция 1992 г.	342

§ 3. Форма государственного правления и конституционная система высших органов государства	345
§ 4. Политические партии, выборы, избирательная система	346
§ 5. Конституционный статус высших органов государства	349
§ 6. Государственное и административно-территориальное устройство. Публичная власть на местах	354
§ 7. Вооруженные силы и полиция в механизме государства	356
Раздел IV. Конституционный строй государств Африки:	
сравнительно-правовая и страноведческая характеристика	357
Глава 18. Сравнительно-правовая характеристика конституционного развития государств Африки.....	357
Глава 19. Основы конституционного права Республики Ангола	384
§ 1. Конституционные характеристики страны и ее государственные символы	384
§ 2. Конституционная история. Действующая Конституция Анголы.....	386
§ 3. Форма правления и государственный режим. Конституционная система высших органов государства	391
§ 4. Институт прав и свобод. Бюститель справедливости – конституционный орган защиты прав личности.....	393
§ 5. Политические партии и избирательная система	396
§ 6. Конституционный статус высших органов государства	400
§ 7. Государственно-территориальное устройство страны и публичная власть на местах.....	410
§ 8. Вооруженные силы и полиция в механизме государства	412
Глава 20. Основы конституционного права Республики Судан	416
§ 1. Конституционные характеристики страны и ее государственные символы	416
§ 2. Конституционная история. Перманентные конституционные реформы.....	420
§ 3. Форма и структура Конституции 2005 г. Порядок изменения Конституции	424
§ 4. Форма государственного правления. Конституционная система высших органов государства.....	427
§ 5. Политические партии, избирательная система, Парламентские и президентские выборы.....	429
§ 6. Конституционный статус высших органов государства	431
§ 7. Государственно-территориальная организация страны. Отказ от принципа федерализма	440
§ 8. Вооруженные силы и полиция в механизме государства	443
Глава 21. Основы конституционного права Демократической Республики Конго	446
§ 1. Конституционные характеристики страны и ее государственные символы	446
§ 2. Конституционная история ДРК. Действующая Конституция. Порядок частичного пересмотра. Конституционные реформы	448
§ 3. Форма государственного правления и конституционная система высших органов государства	453
§ 4. Институт прав и свобод по Конституции 2006 г.	455
§ 5. Политические партии и избирательная система	457
§ 6. Конституционный статус высших органов государства ДРК	460

§ 7. Государственно-территориальное устройство и публичная власть на местах 472

§ 8. Вооруженные силы и полиция в государственном механизме.....475

Раздел V. Конституционный строй государств Латинской (Центральной) Америки и Карибского бассейна: сравнительно-правовая и страноведческая характеристика 478

Глава 22. Сравнительно-правовая характеристика конституционного развития государств Латинской (Центральной) Америки и Карибского бассейна..... 478

Глава 23. Основы конституционного права Республики Панама 491

§ 1. Конституционные характеристики страны и ее государственные символы 491

§ 2. Конституционная история. Действующая Конституция Панамы 493

§ 3. Форма правления и конституционная система высших органов государства 496

§ 4. Институт прав и свобод 499

§ 5. Политические партии и избирательная система страны 500

§ 6. Конституционный статус высших органов государства 504

§ 7. Государственно-территориальное устройство и публичная власть на местах 513

§ 8. Вооруженные силы и полиция в конституционном механизме государства 515

Глава 24. Основы конституционного права Гренады 517

§ 1. Конституционные характеристики страны и ее государственные символы 517

§ 2. Конституционная история Гренады. Действующая Конституция Гренады 1973 г. 519

§ 3. Форма и структура Конституции Гренады 523

§ 4. Форма государственного правления и конституционная система высших органов государства. Государственный режим.....524

§ 5. Институт прав и свобод по Конституции Гренады.....525

§ 6. Политические партии и избирательная система.....530

§ 8. Конституционный статус высших органов государства 532

§ 9. Государственно-территориальная организация Гренады и публичная власть на местах.....542

§ 10. Вооруженные силы и полиция в конституционном механизме 543

Библиографический список 545

Введение

Работа является продолжением курса конституционного права зарубежных стран, предметом первой части которого выступало сравнительное конституционное право¹. Предлагаемое издание выполнено на основе страноведческого анализа и содержит материал, относящийся к конституционному праву отдельно взятых стран.

Выборка рассмотренного в книге конституционного права группы стран (всего 19) не является случайной: она продиктована, прежде всего, потребностями учебного процесса Московского университета МВД России, который представляют авторы издания. Соответственно в работе освещены проблемы конституционного устройства стран, применительно к которым преподавание конституционного права является, можно сказать, классической юридической дисциплиной (США, Великобритания, Франция, ФРГ, Индия, Китай и Япония). Блок вопросов, относящихся к конституционному праву этих стран, инкорпорированных в соответствующих главах, представлен в разделе: «Конституционное право западных государств». Следующие разделы включают тематику нескольких групп зарубежных стран. Это, прежде всего, страны СНГ (раздел II), представленные Республикой Беларусь, Республикой Азербайджан, а также группой государств Средней (Центральной) Азии – Таджикистана, Узбекистана, Кыргызстана и Туркменистана. Следующий раздел посвящен рассмотрению конституционного права государств Юго-Восточной и Восточной Азии на примере Социалистической Республики Вьетнам и Монгольской Народной Республики. Четвертый раздел включает проблематику конституционного права стран Африки на примере Республики Ангола, Республики Судан и Демократической Республики Конго. Проблемы конституционного права государств Латинской Америки и Карибского региона, вошедшие в пятый раздел, рассмотрены в книге на примере двух стран – Республики Панама и Гренады.

Каждый из разделов II–V предваряется главой о сравнительно-правовой характеристике конституционного развития государств рассматриваемого региона. Таким образом, знакомство читателя с отдельно взятой страной данного региона дополняется анализом ее общего конституционного контекста; с учетом этого изложение основ конституционного устройства конкретной страны встраивается в общую схему конституционного колорита региона и тем самым позиционируются общие (родовые), или типологические конституционные характеристики.

¹ Червонюк В. И., Калинин И. В., Мелехова А. Ю. Конституционное право зарубежных стран : учебник : в 2-х ч. Часть I. Сравнительное конституционное право. – 3-е изд., обновлен. и доп. / В. И. Червонюк, И. В. Калинин, А. Ю. Мелехова, И. С. Назарова [под общ. ред. докт. юрид. наук, проф. В. И. Червонюка]. М. : Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, 2018.

Композиционно главы, посвященные конституционному праву рассматриваемых в означенных разделах государств, охватывают комплекс взаимосвязанных вопросов. Каждая из глав снабжена вводной частью: ее изложение начинается с рассмотрения конституционных характеристик страны, ее демографических особенностей, государственной символики. Специальному рассмотрению подвергнуты вопросы, относящиеся к конституционной истории страны, общей характеристике действующей конституции, освещению технико-юридических особенностей ее формы и структуры, стиля изложения. В отдельный параграф обособлен материал, характеризующий форму государственного правления – конституционно воспринятую модель организации верховной публичной власти страны. Таким образом, сформулированные в этой части главы обобщения и концептуальные подходы, являются своего рода методологическим инструментарием (методом) как для оценки места расположения (конфигурации) высших органов государства в системе разделения властей, уяснения их конституционного статуса, так и определения (с некоторыми оговорками) конституционно заданного для данной страны соответствующего типа государственного режима. В этой же, пропедевтической части главы, представлен материал (структурно выделенный отдельными параграфами), посвященный соответственно институту прав и свобод, а также конституционному статусу политических партий и избирательных систем.

Центральная часть представленного в главах анализа посвящена вопросам организации верховной публичной власти и объединена общим наименованием «Конституционный статус высших органов государства». Соответственно в рассматриваемой части работы исследуется: (1) конституционный статус главы государства; (2) организация законодательной деятельности и статус национального Парламента; (3) законодательное производство; (4) организация высшей исполнительной власти и статус правительства; (5) организация судебной власти, включая конституционное правосудие и деятельность прокуратуры (института атторнея). Применительно к отдельно взятой стране последовательность рассмотрения отмеченных вопросов predetermined конституционно заданной формой государственного правления. Если данная часть работы посвящена рассмотрению проблемы функционирования государственной власти «по горизонтали», то следующий параграф главы связан с анализом действия принципа разделения властей «по вертикали»: характеристикой государственно-территориальной организации страны и организацией публичной власти на местах.

В качестве завершающего анализа представленных в работе глав рассматривается актуальная ранее для отдельных стран и ныне остро обозначившаяся для целой группы государств, в том числе европейского ареала, проблема вооруженных сил и полиции в конституционном механизме. Такая ло-

гика изложения обусловлена и ролью силовых структур государства в структуре современных государств, и связанной с этим научной (и учебной) потребностью восполнить существующий в государствоведении пробел по данному вопросу.

Для осмысления вопросов, составляющих предмет исследования книги, представлен анализ как конституционных систем, так и конституционной практики рассматриваемой группы стран, что, как представляется, в наибольшей степени соответствует требованиям полноты и всесторонности исследования. Соответственно формально-юридический контекст работы, представленный анализом новейшего конституционного законодательства, усилен использованием методологических возможностей социологии конституционного права, всеобщей истории зарубежных стран, сравнительной политологии.

Данный учебник предназначен курсантам (студентам, слушателям), адъюнктам (аспирантам), преподавателям высших учебных заведений и всем тем, кто интересуется проблемами конституционного развития в современном меняющемся мире. При этом представленный в книге анализ основ конституционного права стран, нетипичных для академических курсов иностранного конституционного права, думается, способствует дальнейшему развитию конституционной теории, позволяет на основе сравнительно-правового и страноведческого анализа раскрыть новые грани и аспекты развивающейся теории и практики современного конституционализма. Хочется надеяться, что такой подход к государствоведческой проблематике, несомненно, будет способствовать формированию у курсантов (слушателей) факультета иностранных специалистов основ профессиональной юридической культуры и развитого конституционного правосознания.

РАЗДЕЛ I. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО ЗАПАДНЫХ ГОСУДАРСТВ

Глава 1. Основы конституционного права Соединенных Штатов Америки



§ 1. Конституционная история США. Конституция США: этапы разработки, структура, юридическая природа поправок, процедуры пересмотра. Конституционный контроль

В современном мире США занимают особое место, представляя собой крупнейшую мировую державу с присущей ей развитой демократической государственностью и устойчивыми (хотя и насчитывающими чуть более двух веков) конституционно-правовыми традициями. Конституционный строй страны основывается на идеях демократии и права, защиты прав человека. Государственность США оказала влияние на развитие конституционно-правовых институтов многих государств.

Территория, тип правовой семьи, состав населения, язык, государственные символы. США – государство в Северной Америке. Площадь – 9363, 2 тыс. кв. км. Граничит с Канадой – на севере и с Мексикой – на юге. Аляска занимает крайний северо-запад Северной Америки и отделена Беринговым проливом от крайнего северо-востока России. Гавайские острова (50-й штат) – архипелаг из 24 островов, находится в центральной части Тихого океана и отделен от материковой части США – 4 тыс. км тихоокеанских вод. По оценочным данным на конец 2018 г., численность населения составляет 327 млн 631 340 чел. При этом рост численности населения за 2018 г. составил 2 304 554 чел. Доля городского населения – 77%. Основные конфессии (виды религии) – протестантизм (56%) и католицизм – 25%.

Столица Вашингтон – центр федерального округа Колумбия с населением 600 тыс. чел., а с пригородами – 4 млн чел. Первоначально столицей создаваемого в Северной Америке государства был Нью-Йорк. Затем на период строительства столичного города в штате Мэриленд столица была перенесена во Флориду, а 1800 г. перенесена в город, названный именем первого президента США.

Государственные символы США: герб, флаг и гимн.



Государственный флаг США состоит из тринадцати горизонтальных полос чередующихся красного и белого цветов. В левом верхнем углу флага (в крыже) расположен синий прямоугольник, содержащий пятьдесят белых пятиконечных звезд. Звезды в синем прямоугольнике расположены чередующимися рядами из пяти и шести звезд. Официальные пропорции флага США составляют 10 к 19, но они не всегда строго соблюдаются, за исключением тех случаев, когда флаг используется в государственных учреждениях.



Государственный герб США, или большая печать имеет две разные стороны. Лицевую сторону печати часто называют гербом США. На лицевой стороне печати изображен белоголовый орлан (национальный символ США), который в одной лапе держит 13 стрел, а в другой – оливковую ветвь, что символизирует, что Соединенные Штаты Америки «хотят мира, но всегда готовы к войне». В клюве орел держит ленту с надписью «из многих – единое» на латинском языке. Над головой орлана расположено голубое облако с 13 звездами, формирующими правильный шестиугольник. На груди у орлана расположен щит, выполненный в стиле флага США. На обратной стороне печати представлена незаконченная пирамида, которую венчает глаз в треугольнике. Пирамида состоит из 13 уровней, символизирующих 13 штатов, первоначально входивших в состав США. На первом уровне пирамиды нанесена дата 1776 римскими цифрами. Вверху расположена надпись «наши начинания благословенны» (на лат. яз.). Внизу проходит лента с надписью «Новый порядок веков» (на лат. яз.).

Конституционная история. Конституционная история страны связана с историей североамериканских штатов, в которых конституционные акты появляются уже в первой четверти XVII в. Затем в период с 1776 по 1780 гг. в 11 штатах принимаются конституции, которые, несомненно, оказали влияние на нормативное содержание Конституции 1787 г.

Условно конституционную предысторию США можно разделить на несколько взаимосвязанных этапов¹. *Первый этап* охватывает период, когда в сентябре 1774 г. в Филадельфии был созван I Континентальный конгресс, в работе которого приняли участие представители 12-ти колоний, избранные их легислатурами. Главное требование конгресса, обращенное к британской короне, – отмена всех законов, нарушающих интересы колоний. В апреле 1775 г. началась война за независимость, а в мае того же года был созван II Континентальный конгресс, который выработал программу борьбы, принял решение об образовании регулярной армии, избрал верховным главнокомандующим Дж. Вашингтона.

¹ Как отмечалось, задолго до начала первого этапа конституционная история США уже «писалась», получая отражение в конституционной практике североамериканских колоний. Это принятие ими конституционных актов, в частности «Plantation Covenant» – колониального договора между Англией и ее колониями (многие исследователи не без оснований называют его прообразом первой юридической конституции). Первый писанный конституционный акт, принятый в Нью-Плимуте, датируется 11 ноября 1620 г.; затем конституционные акты принимаются: в 1639 г. – в Массачусетсе (Fundamental Orders of Connecticut); в 1639 г. – в Коннектикуте, Провидансе и Нью-Хэйвен; в 1663 г. – Род-Айленде; в 1682 г., 1683 г., 1701 г., 1776 г. – в Нью-Гэмпшире, Северной Каролине, Пенсильвании, Виргинии и др. (прототипы первых европейских конституций).

Второй, и самый главный этап, своего рода точка отсчета в конституционном развитии – 4 июля 1776 г., когда члены III Континентального конгресса в Филадельфии (штат Пенсильвания) подписали Декларацию независимости (по наиболее распространенной версии ее автор – один из отцов-основателей США Томас Джефферсон – третий президент США; по другой версии – авторов Декларации было несколько). Примечательно, что Декларация провозгласила каждое из 13 штатов, или колоний (Виргинию, Массачусетс, Северную и Южную Каролину, Мэриленд, Род-Айленд, Коннектикут, Нью-Джерси, Нью-Хэмпшир, Нью-Йорк, Делавэр, Пенсильванию и Джорджию) – независимым государством. Декларация закрепила равенство всех людей, неотчуждаемые права человека на жизнь, свободу и стремление к счастью. Провозглашено, что правительство учреждается «с согласия управляемых» и служит целям их прав. Закреплено право народа изменить или упразднить форму правления, если она стала губительной для этих целей, и учредить новое правительство. Положения Декларации, несомненно, имеют конституционное значение, не случайно, что Декларация печатается вместе с Конституцией США, притом не являясь ее составной частью. Однако, не будет преувеличением сказать, что Декларация остается философско-идейной частью Конституции 1787 г.

Третий этап относится к 1777 г., когда Континентальный конгресс утвердил Статьи конфедерации, закрепившие новую форму правления, – конфедеративный союз, продекларировав образование конфедерации и «вечный Союз между Штатами». Документ вступил в силу 1 марта 1781 г. и действовал до 1789 г. (до вступления в силу Конституции США). В научной литературе часто Статьи конфедерации именуют первой Конституцией США. Между тем Статьи исходили из суверенитета штатов и слабых позиций союзной власти, к юрисдикции которой была отнесена в основном сфера внешней политики. Главные же вопросы управления страной – налогообложение и распределение финансовых средств являлись прерогативами штатов.

Четвертый этап связан с тем, что в 1783 г. война между североамериканскими колониями и Англией была завершена заключением Версальского договора, признавшего «свободу, суверенность и независимость» 13 североамериканских колоний.

Пятый этап связывают с тем периодом, когда представители 13-ти штатов, представлявшие Конвент, заседавший «при закрытых дверях» в Филадельфии с 14 мая по 17 сентября 1787 г.¹, выработали и приняли Конституцию нового государства. Принятая Конституция была передана в Континентальный конгресс, который 28 сентября направил ее «законодательным собраниям штатов с тем, чтобы они представили ее на рассмотрение Конвентов, состоящих из делегатов, избранных в каждом штате его народом в соответствии с решениями Конвента».

Шестой этап можно связывать с ратификацией Конституции. В соответствии с установленным порядком для юридического признания Конституции 3/4 штатов должны были ее одобрить. Конституция была ратифицирована Конвентами, избранными в каждом штате².

Конституция США относится к конституциям первого поколения и является одной и самых «старых» писанных конституций в мире. По *форме* действующая Конституция США представляет собой нормативно-правовое образование, которое включает: а) текст Конституции 1987 г. – систематизирован-

¹ Примечательно, что состав конвента вряд ли можно назвать достаточно представительным: из назначенных в него 74 делегатов лишь 55 участвовали в работе, притом, что ряд из них покинули конвент до его закрытия; и только 39 поставили свои подписи под текстом Основного закона.

² Первым, одоббившим Конституцию 7 декабря 1787 г., был штат Делавэр; девятым штатом, благодаря ратификации которого 21 июня 1788 г. документ вступил в силу, стал Нью-Гэмпшир. При ратификации в большинстве штатов была значительная оппозиция Конституции: только конвенты в Делавэре, Нью-Джерси и Джорджии приняли ее единогласно. Остальные четыре штата ратифицировали Конституцию позднее; последним был штат Род-Айленд (29 мая 1790 г.). Шесть штатов – Пенсильвания, Массачусетс, Нью-Гэмпшир, Северная Каролина, Виргиния и Нью-Йорк – при ратификации в той или иной форме требовали включения в нее Билля о правах.

ный писанный акт; б) принятые в разное время (в течение 200 лет) 27 поправок к Конституции 1787 г.; в) правовые позиции Верховного Суда США.

Структура Конституции включает преамбулу и 7 статей с несколько необычной с точки зрения современной законодательной техники рубрикацией; статьи подразделяются на разделы.

Преамбула не признается судами и американской доктриной как составная часть Основного закона, а рассматривается в качестве источника, идейной основы конституции. В ней провозглашаются цели, ради которых конституция выработана: утверждение правосудия, обеспечение внутреннего спокойствия, организация совместной обороны, содействие общему благосостоянию и обеспечению гражданам США благ и свободы.

Статья I (включает 10 разделов) посвящена законодательной власти; статья II, закрепляющая статус исполнительной власти, включает 4 раздела; статья III определяет правовое положение судебной власти и состоит из трех разделов; статья IV – о штатах и некоторых гарантиях прав граждан в них, о возможности образования новых штатов – представлена 4 разделами; статья V содержит положения о поправках к Конституции; статья VI включает различные положения, часть из которых утратили силу (о признании Соединенными Штатами доконституционных долгов); статья VII касается ратификации Конституции конвентами штатов, указывает на абсолютно-определенную дату вступления Конституции в силу.

Как следует из названия самих статей, первоначальный текст Конституции главным образом определил структуру высших органов государства (Конституция распределяла компетенцию «по горизонтали» на федеральном уровне (ст. I–III), а равно по «по вертикали» (между Союзом и штатами – ст. I и IV), порядок их формирования, компетенцию, их взаимоотношения, построенные на основе принципа «сдержек и противовесов».

Нормативное содержание конституционного текста указывает на то, что целью принятой Конституции было создание системы органов федеральной власти. Это типичная Конституция первого поколения. Следующая составная часть действующей Конституции США это ее *двадцать семь поправок*.

Прежде всего этот, так называемый Билль о правах 1779 г., ратифицированный в 1791 г. (вступил в силу 15 декабря 1791 г., после его утверждения одиннадцатым штатом (Виргинией) из существовавших тогда четырнадцати штатов), включавший 10 поправок о правах и свободах: *поправка I* в негативной форме (через запрет) закрепляет свободу совести и вероисповедания, слова и печати; право народа на мирные собрания и обращения к правительству с петициями; *поправка II* закрепила право народа хранить и носить оружие; *поправка III* запрещает размещать солдат на постоя (в современном понимании – это гарантия неприкосновенности жилища). Следующие четыре поправки касаются судебной системы: гарантии неприкосновенности личности, жилища, имущества и бумаг от необоснованных обысков и арестов – *поправка IV*; некоторые общие принципы судопроизводства или гарантии правосудия и гражданские свободы: право на рассмотрение определенных дел (преступлений, караемых смертью, либо «за иное позорящее преступление»); запрет повторного осуждения; иммунитет от дачи показаний подсудимым как элемент презумпции невиновности, которая позже получит закрепление; запрет изъятия для общественных нужд частной собственности без справедливого вознаграждения – *поправка V*; право обвиняемого на безотлагательное и публичное рассмотрение дела беспристрастным судом присяжных штата и округа, в котором преступлении совершено – *поправка VI*; право на суд присяжных по искам на сумму свыше 20 долларов – *поправка VII*; запрет использования чрезмерных залогов, штрафов, жестоких и необычных наказаний – *поправка VIII*; содержит положение об открытом перечне предусмотренных Конституцией

прав: «Перечисление в Конституции определенных прав не должно толковаться как отрицание других прав, сохраняемых за народом – *поправка IX*.

Можно сказать, что с присоединением поправок, содержащих права и свободы граждан, Конституция стала принимать внешние очертания юридически цельного и завершенного фундаментального конституционного акта, определяющего основы конституционного устройства страны.

Принятые после Билля поправки, охватывают широкий круг вопросов: поправки XV, XIX, XXIV и XXVI – в «чистом виде» регулируют вопросы активного избирательного права (хотя данный институт отчасти затрагивается и в других положениях Конституции); XIV поправка, принятая в 1866 г., содержит юридически точное определение гражданства США, положения о расовом и национальном равенстве граждан. Тем самым юридически упразднилось рабство, сохранявшееся до этого времени в США. Именно поэтому данная поправка считается наиболее важной. Иными поправками были ограничены полномочия федеральной исполнительной власти, уточнен порядок президентских выборов, запрещено рабство, предоставлено равное участие в голосовании независимо от расы, цвета кожи, либо пребывания ранее в рабстве; предоставлены Конгрессу права устанавливать и взимать налоги с доходов; определен порядок выборов сенаторов. Поправки, принятые в новейшее время, ограничивают пребывание Президента во власти двумя сроками (поправка XXII 1951 г.); предоставляют жителям округа Колумбия право на участие в президентских выборах (поправка XXIII 1961 г.); подтверждают право граждан в голосовании на любых первичных выборах или иных выборах независимо от уплаты какого-либо избирательного или иного налога (поправка XXIV 1964 г.); определяют порядок замещения поста Вице-президента в период между президентскими выборами (поправка XXV 1967 г.); снижают избирательный возраст до 18 лет (поправка XXVI 1971 г.); запрещают Конгрессу увеличивать себе содержание (поправка XXVII 1992 г.)¹.

Следовательно, принятый в 1789 г. Билль о правах и свободах, и последующие поправки придали конституционному акту 1787 г. юридический «облик» Основного закона, хотя, безусловно, отличающегося своей неповторимой самобытностью. Это связано и с юридической конструкцией самой поправки, которая уточняя текст положений статей I–VII Конституции, а порой и текст ранее принятых поправок, тем не менее, не устраняет уточненный текст из содержания Основного закона. Поправка в буквальном смысле «дописывается» к уже имеющемуся конституционному тексту, не будучи в него инкорпорированным. Для иллюстрации отмеченного достаточно, например, сопоставить порядок избрания и замещения должностей Президента и Вице-президента, установленного в ст. II и поправках XII, XX и XXV.

Еще один компонент структуры Конституции – *правовые позиции Верховного Суда США*. Как заметил еще в 1908 г. Г. Э. Хьюз, занимавший пост Главного судьи Верховного суда с 1930 по 1941 гг. (пользующийся среди американцев репутацией самого «Великого Главного судьи» со времен Дж. Мар-

¹ Была принята Конгрессом по инициативе Мэдисона в 1789 г., а ратифицирована спустя более 200 лет. Во избежание такой практики Конгресс с 1917 г. стал устанавливать сроки ратификации – если поправка не одобрена в этот срок штатами, она считается отклоненной.

шалла, положившего начало конституционному контролю): «Конституция Соединенных Штатов – это то, что Суд скажет о ней». Соответственно, в США наравне со статутным правом (законом) широко применяются акты судебного правотворчества, регулирующие отношения конституционного уровня (расширение компетенции Федерации в отношении компетенции штатов; запрещение дискриминации; защита граждан в их отношениях с полицией, свобода личной жизни, в частности, в производстве аборт; свобода выражения мнения, которая может выражаться даже в запрете уголовного наказания за сожжение американского флага и др.). Сюда же приобщаются конституционные обычаи (соглашения), формируемые Конгрессом (в практику вошло подтверждение им своих полномочий во взаимоотношениях с Президентом, например, в сфере заключения международных соглашений. Конгресс тем самым формулирует конституционные стандарты поведения высших органов государства), Президентом страны (так, с 1939 г. Президент «завоевал» право разрабатывать проект бюджета, ранее принадлежавшее Конгрессу). Складывается, таким образом, «живая Конституция» – конституционный текст (формальные источники) и конституционное поведение (акты, решения) высших органов государства, часто удостоверенные решениями высшей судебной инстанции страны. Это также принцип светского государства, вытекающий из положений поправки I, республиканская форма правления. Являясь де факто социальным государством, США официально не признают государство таковым; с этим обстоятельством связано отсутствие закрепления социальных прав граждан, социальной деятельности госорганов.

Конституции имплицитно присущ ряд принципов. Это демократическое и правовое государство; учреждение договорной федеративной государственности; верховенство федерального права, предусмотренное разделом 3 ст. IV, согласно которому должностные лица федеральных органов власти и органов власти штатов обязаны поддерживать Конституцию.

Порядок пересмотра Конституции США. В дихотомии «гибкие – жесткие» конституции Конституция США относится к последнему типу. Поправки и дополнения к ней могут быть приняты: а) 2/3 голосов членов обеих палат Конгресса (этот чаще всего имеет место на практике), либо б) Конвентом, созываемым по требованию 2/3 законодательных органов штатов.

При этом поправки вступают в силу после того как будут ратифицированы 3/4 законодательных органов штатов, либо 3/4 конвентов, созываемых специально штатами.

Считается, что за более чем 200 лет действия Конституции США было предложено 5 тыс. поправок к ней, из которых принято всего 27. С учетом этого не выглядит сомнительным вывод о том, что институты власти продуманы, а приспособление старого законодательного текста к изменяющимся жизни происходит путем легального толкования Конституции Верховным судом. По этой причине «живая конституция» отвечает конституционной действительности.

Конституционный контроль. Конституционно не установлен институт конституционного контроля. Это право с 1803 г. зарезервировал за собой сам Верховный суд страны, возложивший на себя право и обязанность (функцию)

проверки конституционности законов. Являясь, таким образом, важнейшим элементом конституционной системы, конституционный контроль не имеет законодательной основы, базируясь на конституционном обычае. Такой контроль является конкретным: то или иное лицо может поставить перед Судом вопрос о конституционности закона, с действием которого связано нарушение его конституционных прав. Признанный полностью или частично неконституционным, закон (соответствующая его часть) прекращает свое действие, следовательно, ни один суд не вправе ссылаться на данный закон как на правовое основание выносимого им решения по делу. Эффективность применения данного права подтверждается конституционной практикой. По подсчетам американских юристов, более чем за 200 лет Верховный суд признал неконституционными 122 федеральных закона полностью или частично из более чем 35 тыс. законов, принятых за это время Конгрессом. За это же время было аннулировано около 1000 законов штатов или отдельных положений их конституций. Одновременно обращается внимание и на то обстоятельство, что число законодательных актов, прошедших в Верховном суде «проверку на конституционность» и не отвергнутых последним, исчисляется тысячами. Если учесть то обстоятельство, что и легислатуры штатов, и федеральная законодательная власть принимают во внимание возможную конституционную позицию Верховного суда, то приведенные данные статистики многое объясняют.

Отмечается, что сохранение данной модели конституционного контроля мотивируется правящим классом действием прецедентного права в стране, которое и исключает необходимость учреждения специализированного органа конституционного контроля. Очевидно все же, что не столько это обстоятельство, а конструктивная особенность судебной власти, осуществление которой генерирует Верховный суд, предопределило своеобразие модели конституционного контроля.

Конституции штатов. Децентрализованный характер американской федерации объективно предполагает, чтобы каждый штат имеет свою конституцию, не требующей одобрения на федеральном уровне.

Основные законы штатов существенно отличаются как по технико-юридическим характеристикам, так и по своему содержанию от федеральной Конституции. Это заключается, прежде всего, в том, что ни одна из конституций штатов не копирует федеральную; все они без исключения характеризуются как «гибкие» конституции, их отличают относительно простые процедуры внесения изменений (очевидно, по этой причине в конституцию Луизианы внесено 530 поправок, Южной Каролины – 330, Алабамы – 284). Все без исключения конституции штатов отличается гораздо больший объем нормативного текста, их юридическая определенность. Особенность состоит и в том, что конституции штатов существенно разнятся между собой: это связано с признанием одними и отрицанием другими штатами институтов прямой демократии (соответственно в одних штатах признается право отзыва депутатов и должностных лиц, в других законодательно оно не предусмотрено; в ряде штатов учреждены институт референдума, право народной законодательной инициативы, а в других эти институты не применимы); признанием или, напротив, отрицанием тем или иным штатом смертной казни, иногда права на эвтаназию и др.

§ 2. Форма правления США. Конституционная система органов государственной власти

Современные конституции чаще всего содержат нормы, прямо указывающие на форму государственного правления. Ни юридическое название государства, ни положения Основного закона США не содержат упоминания о республике. В то же время положение ст. IV Конституции о том, что «Соединенные Штаты гарантируют каждому штату в настоящем Союзе республиканскую форму правления» со всей очевидностью, предполагает, что и сам Союз организован на началах республиканского правления. Кроме того, на республиканский строй указывает наличие института федерального президента, а равно конституционно определенный порядок формирования высших органов государства и характер их взаимоотношений друг с другом.

Отрицая монархический строй Великобритании, отцы-основатели вместе с тем скопировали британскую модель дуалистического режима. Это обстоятельство указывает на то, что президентская республика в США имеет существенные особенности в отличие от тех современных государств (прежде всего, государств Латинской Америки), которые скопировали эту модель организации верховной власти.

Конституционная система высших органов государства предопределена формой правления, а место расположения этих органов в структуре государства выстроено строго в соответствии с принципом разделения властей. Конституция прямо не указывает на ключевые позиции в системе разделения властей ни Конгресса, ни Президента. В то же время считается, что Конгресс США по праву является высшим органом власти страны, поскольку часть полномочий, перечисленных в Конституции, передана в ведение Конгресса (раздел 8 ст. I), тогда как компетенция Президента республики освещена в гораздо меньшей степени. Следует иметь в виду, что с течением времени Президент приобрел целый ряд так называемых «подразумеваемых полномочий», сформулированных в решениях Верховного суда страны. Однако своих сильных позиций за это же время Конгресс «не растерял».

Конституция разделила власти таким образом, что они оказались дистанцированными по отношению друг к другу (президент лишен права роспуска Конгресса или одной из его палат, а Конгресс не участвует в формировании правительства и не вправе отправить его в отставку); сконструированная система «сдержек и противовесов» исключала концентрацию власти одной какой-то ветвью, но, в то же время, не способствовала налаживанию между высшими органами партнерских отношений. Независимость Конгресса при том, что у него отсутствуют контрольные полномочия, а также независимость судебной власти — это фундаментальная основа конструкции власти, позволяющая блокировать любые неконституционные акции со стороны Президента. Равновесие властей обусловило утверждение *дуалистического государственного режима*. Хотя в разные периоды приоритет переходил на сторону одной из ветвей. Все определяется раскладом политических сил, представленных в Конгрессе (если там превалирует пропрезидентская партия, то перевес остается за Президентом).

Создатели американской Конституции и основанного на ней конституционного устройства страны, опираясь на государственно-правовой опыт Великобритании, в основу государственного здания «заложили» принцип «правления права», предполагающий, по их мнению, что «государством должны править законы, а не люди»; соответственно исполнительная власть заведомо была поставленная в подчиненное положение по отношению к законодательной и судебной властям.

К середине 70-х годов XX в. конструкция разделения властей претерпевает определенные изменения. В сформулированной в известном решении *United States v. Richard Nixon* (июль 1974 г.) правовой позиции Верховный суд США констатировал: «Конституция не только рассредоточила власть для лучшего обеспечения свободы, но она также предполагает, чтобы на практике рассредоточенная власть была объединена в целое для эффективного управления. Конституция предписывает, чтобы ветви власти были одновременно отделены друг от друга и взаимозависимы, являлись автономными и взаимодействующими друг с другом». Тем самым в новых конституционных реалиях принцип разделения властей оказывается совместимым с принципом единства властей.

§ 3. Конгресс США: структура, порядок формирования, полномочия и устройство.

Конгресс строится на двухпалатной основе и состоит из Сената и Палаты представителей. Сенат – это верхняя палата, Палата представителей – нижняя. Палаты формально равноправны (хотя загружена больше нижняя), но при этом каждая имеет специальную компетенцию, по-разному представляет население страны: Палата представителей – пропорционально численности населения штатов (один депутат представляет 600 тыс. американцев), Сенат – на основе равного представительства штатов.

Порядок формирования палат определен в Конституции и поправках к ней – разд. 2 и 3 ст. I, поправки XV, XVII, XIX, XXIV и XXVI.

В *Сенат* избирается по 2 представителя от каждого из 50 штатов; кроме того по должности в эту палату входит вице-президент США, который является по Конституции председателем Сената. Срок полномочий сенаторов – 6 лет, притом, что через каждые два года происходит ротация 1/3 состава палаты.

Квалификации для кандидатов, баллотирующихся в Сенат, установлены Конституцией: достижение 30 лет, состояние в гражданстве США не менее 9 лет, ценз оседлости – кандидат должен являться жителем того штата, от которого данное лицо избирается (разд. 3 ст. I).

Палата представителей избирается населением штатов в составе 435 депутатов сроком на 2 г. (от Пуэрто-Рико избирается резидент, который участвует в дискуссиях, но не имеет права голоса). Депутатом Палаты представителей может быть любой гражданин, состоящий в гражданстве США не менее 7 лет, достигший 25 лет и проживающий в том штате, от которого баллотируется (разд. 2 ст. I).

Палата представителей предыдущего созыва была избрана 8 ноября 2016 г. (по большей части). Результаты выборов представлены в таблице 1.

Таблица 1.

Партии, принявшие участие в выборах	Места в Палате				Голоса избирателей		
	2014	2016	+/-	%	Голоса	%	Изменение
Республиканская партия (англ. Republican Party)	247	241	▼ 6	55,40 %	63 173 815	49,1 %	▼ 2,1 %
Демократическая партия (англ. Democratic Party)	188	194	▲ 6	44,60 %	61 776 554	48,0 %	▲ 2,5 %
Либертарианская партия (англ. Libertarian Party)	—	—	—	—	1 661 199	1,3 %	▲ 0,1 %
Независимые	—	—	—	—	881 664	0,7 %	▼ 0,1 %
Партия «зелёных» (англ. Green Party)	—	—	—	—	491 095	0,4 %	▲ 0,1 %
Конституционная партия (англ. Constitution Party)	—	—	—	—	95 008	0,1 %	—
Партия «Легализация марихуаны сейчас» ^[en] (англ. Legal Marijuana Now Party)	—	—	—	—	64 005	<0,1 %	—
Реформистская партия США ^[en] (англ. Reform Party of the USA)	—	—	—	—	49 723	<0,1 %	—
Консервативная партия штата Нью-Йорк ^[en] (англ. Conservative Party of New York State)	—	—	—	—	48 764	<0,1 %	—
Партия независимости Америки ^[en] (англ. Independence Party of America)	—	—	—	—	35 926	<0,1 %	▼ 0,1 %
Независимая американская партия Невады (англ. Independent American Party of Nevada)	—	—	—	—	32 366	<0,1 %	—
Орегонская прогрессивная партия ^[en] (англ. Oregon Progressive Party)	—	—	—	—	32 140	<0,1 %	—
Партия Союз свободы ^[en] (англ. Liberty Union Party)	—	—	—	—	29 410	<0,1 %	—
Американская партия Южной Каролины ^[en] (англ. American Party of South Carolina)	—	—	—	—	19 606	<0,1 %	—
Партия рабочего класса ^[en] (англ. Working Class Party)	—	—	—	—	18 018	<0,1 %	—
Партия «Выбор народа Америки» (англ. People's Choice Party of America)	—	—	—	—	11 825	<0,1 %	—
Ветеранская партия Америки ^[en] (англ. Veterans Party of America)	—	—	—	—	8 696	<0,1 %	—
Партия экономического роста (англ. Economic Growth Party)	—	—	—	—	5 840	<0,1 %	—
Социалистическая партия США (англ. Socialist Party USA)	—	—	—	—	5 473	<0,1 %	—
Партия пробуждения Америки (англ. Wake Up America Party)	—	—	—	—	4 381	<0,1 %	—
Партия природного закона ^[en] (англ. Natural Law Party)	—	—	—	—	4 088	<0,1 %	—
Партия «Женская сила» (англ. Women of Power Party)	—	—	—	—	3 719	<0,1 %	—
Партия «Заставим правительство работать» (англ. Make Government Work Party)	—	—	—	—	2 653	<0,1 %	—
Партия Харриса Бхатти (англ. Harris Bhatti Party)	—	—	—	—	2 123	<0,1 %	—
Американская независимая партия (англ. American Independent Party)	—	—	—	—	1 971	<0,1 %	—
NSA Did 911 Party (англ. NSA Did 911 Party)	—	—	—	—	1 897	<0,1 %	—
Партия за прозрачное правительство (англ. Transparent Government Party)	—	—	—	—	1 877	<0,1 %	—
Партия «Новые начинания» (англ. New Beginning's Party)	—	—	—	—	1 746	<0,1 %	—
Партия представляющая 99 % (англ. Representing the 99 % Party)	—	—	—	—	1 574	<0,1 %	—
Партия «Мы — народ» (англ. We the People Party)	—	—	—	—	1 311	<0,1 %	—
Партия за политическую революцию (англ. For Political Revolution Party)	—	—	—	—	1 232	<0,1 %	—
Другие	—	—	—	—	157 311	0,1 %	▼ 1,2 %
Всего	435	435	0	100,0 %	128 627 010	100,0 %	—

Поскольку 8 ноября 2016 г. избирались также 34 из 100 членов Сената США (а также губернаторы в 12 штатах и двух территориях – Пуэрто-Рико и Американское Самоа, а равно мэры в 15 крупных городах), то соответственно по результатам выборов партийный состав палат Конгресса выглядел следующим образом (табл. 2).

Таким образом, в сравнении с составами палат Конгресса, сформировавшимися до президентских выборов 2016 г., сформированные составы с учетом выборов 8 ноября 2016 г. претерпели значительное изменение: представители Республиканской партии заняли господствующие позиции и в Сенате, и в Палате представителей.

Таблица 2.1.

Партийный состав палат Конгресса США

<i>Сенат: общее кол-во мест, завоеванных партиями</i>		<i>Палата представителей: общее кол-во мест, завоеванных партиями</i>	
Республиканская партия	52		240
Демократическая партия	46		194
Беспартийные	2	Вакантно	1
Всего	100	Всего:	435

Очередные выборы в Палату представителей и довыборы в Сенат состоялись 6 ноября 2018 г. Избирался весь состав нижней палаты и 1/3 Сената. Соответственно, результаты выборов представлены в таблице 2.2.

Таблица 2.2.

Партийный состав палат Конгресса США по результатам выборов 6 ноября 2018 г.

<i>Сенат: общее кол-во мест, завоеванных партиями</i>		<i>Палата представителей: общее кол-во мест, завоеванных партиями</i>	
Республиканская партия	52		197
Демократическая партия	47		238
Беспартийные	1	Вакантно	0
Всего	100	Всего:	435

Устройство палат. Нижнюю Палату возглавляет спикер, избираемый партийным большинством из состава палаты; кандидатом может быть представитель той партии, которая получила большинство на выборах; дополнительным требованием для занятия должности является стаж пребывания в Палате – по общему правилу он должен быть не менее 24 лет. Спикер наделен значительными полномочиями: ведет заседания, направляет законопроекты в комитеты, имеет право голоса, поддерживает связь с Президентом и др.

Сенат возглавляет олицетворяющий в палате связь между исполнительной и законодательной властью Вице-президент, который ведет отдельные заседания, но фактически функции главы палаты исполняет избираемый палатой *Временный председатель*.

Основные структуры палат – *парламентские комитеты*. В Конгрессе создаются *объединенные комитеты*, включающие представителей обеих палат для решения общих для всего Конгресса вопросов (экономических, по налогообложению и пр.).

В каждой из палат создаются следующие комитеты: *комитет всей палаты*, назначением которого является обеспечение ускоренного прохождения законопроектов (при необходимости обсудить законопроект, внести в него новые поправки палата в ходе пленарного заседания преобразуется в комитет, а по минованию такой необходимости вновь продолжает работу по процедуре заседания палаты). Тем самым достигается рационализация законодательной деятельности.

Основную работу выполняют *постоянные комитеты*, создаваемые по конкретным направлениям законодательной деятельности: комитет по ассигнованиям, по Вооруженным силам, по бюджету, юридический комитет и др. (всего до 22 комитетов в нижней палате и 16–17 – в Сенате).

Кроме того, в каждой палате для обсуждения специального вопроса, возникшего при обсуждении законопроекта, учреждаются *специальные комитеты*; для устранения разногласий между палатами по вопросу принятого закона создаются *согласительные комитеты*. Отмеченные комитеты имеют временный характер.

В каждой из представленных в палате партий создаются *партийные фракции*. Лидеров избирают на конференциях и они руководят *партийными кнутами* (следят за дисциплиной во время голосования, выступают посредниками между лидером и рядовыми конгрессменами), *рулевым комитетом* (ведущим назначением в комитеты), *политическим комитетом*, вырабатывающим партийную программу в сфере законодательства, а кроме того, обеспечивают единство партийной политики, улаживает разногласия между фракциями и др.

Статус конгрессмена определен Конституцией, регламентами палат и отдельными законодательными актами (Закон об этике служащих госорганов 1978 г. и Законом о регулировании лоббизма 1946 г.). Конгрессмены работают на постоянной основе, не вправе заниматься предпринимательством, занимать должность в органах власти, обладают свободным мандатом (разд. 6 ст. 1 Конституции), наделены неприкосновенностью и ответственностью. *Иммунитет* распространяется на период сессии и во время следования и возвращения в Конгресс, однако не распространяется на такие деяния, как совершение государственной измены, тяжкого преступления или нарушения общественного порядка (разд. 6 ст. 10). *Индемнитет* выражается в том, что парламентарии получают денежное вознаграждение, каждый конгрессмен имеет штат помощников, референтов (до 18 в нижней палате и от 20 до 30 – в Сенате). Содействие парламентариям оказывают разветвленные *службы содействия*: Бюджетное управление Конгресса, библиотека Конгресса, Исследовательская служба Конгресса, Законодательный совет и др. Элементом статуса конгрессмена является ответственность, которая может наступать в форме порицания, выговора, лишения статуса старшинства, исключения из состава комитета и из состава палаты (2/3 голосов членов палаты).

Организация деятельности. Ежегодно Конгресс проводит одну сессию, которая начинается в январе и длится 7–8 месяцев (с перерывами). Палаты, кроме заслушиваний посланий Президента, проведения официальных церемоний, заседают раздельно. Как правило, заседания открытые, кворум составляет присутствующее на заседании палаты большинство от ее конституционного состава.

Полномочия Конгресса конституционно определены посредством закрытого перечня (разд. 8 и 9 ст. 1). Конгресс, как это вытекает из Конституции, осуществляет общую и специальную компетенцию. Общая компетенция осуществляется двумя палатами: принятие законов и резолюций по установленным Конституцией предметам ведения. Это: финансы и бюджет, регулирование экономики, оборона и внешние сношения, назначения на должности, принятие законов в различных сферах, выходящих за пределы, очерченные Конституцией, а также импичмент, избрание Президента и Вице-президента, контроль за исполнительной властью, возложенную на обе палаты. Кроме того, каждая палата наделена специальной компетенцией.

§ 4. Законодательное производство в Конгрессе

Правом законодательной инициативы наделены только конгрессмены. Однако большинство публичных законопроектов инициируются исполнительной властью через «своих» депутатов. Законопроекты могут вноситься в любую палату, кроме финансовых биллей, которые (как и в любом парламенте) предоставляются только в нижнюю палату.

Обсуждение законопроекта проходит в трех чтениях в форме дебатов. В США, согласно действующей практике (по обыкновению), общие дебаты начинаются после того, как палата преобразует себя в «комитет всей палаты по положению всего Союза».

Первое чтение заключается в том, что клерк (должностное лицо палаты) регистрирует и оповещает о законопроекте, после чего текст законопроекта и сопроводительные к нему документы передаются в постоянный комитет, который готовит поправки (обобщает их, формулирует собственное отношение к ним, предлагает собственные поправки).

В Конгрессе второму чтению предшествует так называемая *комитетская стадия* – обсуждение законопроекта в парламентском комитете, ответственным за данный билль. Если комитет решает рассматривать законопроект, он проводит слушания, после чего проект подвергается редактированию; по результатам составляется доклад с рекомендациями и направляется в палату¹.

Второе чтение связано с обсуждением поправок, поступивших из комитета, с приглашением необходимых экспертов. В том случае, если удастся достичь «единодушного согласия» по законопроекту, его рассмотрение ограничивается кратким обсуждением. Если возникают некоторые разночтения, законопроект возвращается в комитет для доработки и подготовки к следующему чтению.

В США на *стадии третьего чтения* внесение поправок в законопроект не допускается, но до окончательного голосования палата может вернуть его на повторное рассмотрение в комитет. Допускаются только редакционные правки. Палатой производится оглашение окончательно подготовленного текста билля и поправок и постановка его на голосование.

Принятие закона (законопроекта) производится простым большинством голосов.

¹ В Конгрессе США роль комитетов весьма значима. Они в буквальном смысле могут делать с обсуждаемым биллем все что угодно, а именно: придать ему соответствующую юридическую форму и нормативное содержание, в конечном счете окончательно повлиять на его судьбу. Эта роль комитетов объясняется тем, что: а) каждый комитет обладает определенной предметной компетенцией, т. е. является специализированным; б) все законодательные комитеты являются постоянно действующими органами, они создаются палатами на весь срок полномочий; в) в отношении биллей, поступивших на их рассмотрение, они обладают неограниченными полномочиями. Симптоматично поэтому, что не менее 90 % всех обсуждаемых и позитивно оцененных в Парламентских комитетах Конгресса законопроектов принимаются последним без каких-либо сложностей. И, напротив, отрицательное отношение комитета к поступившему ему на рассмотрение проекту закона, по сути, окончательно определяет его судьбу. Именно этим объясняется тот факт, что из поступающих в каждую сессию в Конгресс в среднем около 12–13 тыс. биллей и резолюций, 90% навсегда остаются в архивах соответствующих комитетов. С этой точки зрения обозначение комитетов Конгресса «законодательными кладбищами» вполне реалистично.

Билль, одобренный одной палатой, передается в другую, где подвергается тем же стадиям и процедурам.

Принятый обеими палатами в идентичной редакции закон передается Президенту, который подписывает его и обнародует. В течение 10 дней Президент вправе применить право отлагательного вето в отношении всего закона или отдельных его положений. Вето может быть преодолено повторным одобрением законопроекта 2/3 голосов членов каждой палаты, после чего проект становится законом без санкционирования его президентом.

Закон в Конгрессе может приниматься только в течение одной парламентской сессии (принцип континуитета); на этом основано применение президентом так называемого «карманного» вето: если в течение отведенных Президенту для утверждения закона 10-ти дней начинаются парламентские каникулы, и он не высказывает своего мнения, то закон считается «отвергнутым навсегда».

Правовые акты Конгресса. Основные нормативные правовые акты Конгресса – это законы и совместные резолюции: они вступают в силу после их принятия двумя палатами и санкционирования Президентом. В странах англо-американского права законы бывают двух видов: а) публичные (устанавливают общие правила) и б) частные (регулируют вопросы, связанные с интересами отдельных лиц или корпораций). Посредством *совместных резолюций* (по своему значению мало отличающихся от законов) продлевается срок действия законов, вносятся исправления и устраняются ошибки в текстах законов, выделяют ассигнования на незначительные нужды, с одобрения 2/3 членов каждой палаты могут приниматься конституционные поправки и пр. В отличие от совместных так называемые *простые* и *совпадающие резолюции* (так, именно совпадающей резолюцией Конгресса может быть прекращено национальное чрезвычайное положение) не имеют общеобязательного характера, соответственно не нуждаются в подписи Президента и принимаются по вопросам одной палаты (содержат так называемые внутриорганизационные нормы).

§ 5. Конституционный статус Президента США: порядок формирования, квалификации, полномочия, правовые акты.

Импичмент Президента: конституционные основания и процедуры

Конституция устанавливает, что исполнительная власть предоставляется Президенту (раздел 1 ст. II). Статус Президента определен ст. II Конституции и законами (Свод законов США: титул 3 «Президент» и титул 5 «Организация Правительства и госслужбы»). За все время существования Конституции было принято 5 поправок, уточнивших статус Президента (XII, XX, XXII, XXIII, XXV). Определяющую роль в формировании правовой основы данного института сыграли решения Верховного суда, а также приобретшие нормативное значение конституционные обычаи.

Место Президента в системе публичной власти, объем предоставляемых ему полномочий, формы взаимодействия с иными ветвями власти обусловлены президентской формой правления и дуалистическим государственным режимом. Последнее обстоятельство указывает на то, что распространенный

в отечественной государственведческой литературе вывод о том, что Президент «доминирует по отношению к Конгрессу и Верховному суду» не вполне отвечает конституционным реалиям. Постулированное нами такое допущение ранее¹ в особенности подтверждается периодом президентства Д. Трампа.

По действующей Конституции Президент избирается косвенными выборами (выборы в основном регулируются законодательством штатов). К кандидату на этот пост предъявляются квалификации: достижение 35-летнего возраста; наличие гражданства США по рождению (натурализованный гражданин США не может претендовать на данный пост); ценз оседлости – проживание в течение 14 лет в США (при этом баллотирующийся на данный пост не может быть жителем одного штата с вице-президентом).

Конституционный срок полномочий составляет четыре года; согласно поправке XXVII запрещается занимать пост более двух сроков.

Выборы проводятся каждый високосный год в первый вторник после первого понедельника ноября месяца (собственно голосование – в первый понедельник после второй среды декабря выборного года, когда выборщики, оставаясь в столицах своих штатов, голосуют за своего кандидата). Одновременно выборщики голосуют за Вице-президента (его кандидатуру выдвигает претендент на пост Президента). Выборы косвенные: избиратели голосуют за коллегия выборщиков (она включает 538 чел.), которая и избирает Президента. Вновь избранный Президент вступает в должность 20–21 января следующего за выборами года. Перед вступлением в должность Президент «приносит присягу или дает торжественное обещание» (абз. 8 разд. 1 ст. II). В конституционной лексике страны это торжественное действо именуется *инаугурацией* (в буквальном смысле посвящение в должность). Если на выборах президента ни один из трех и более кандидатов не получит большинства голосов, то согласно XII поправке из трех кандидатов, получивших наибольшее число голосов выборщиков, Палата представителей избирает Президента, а Сенат избирает (из двух таких кандидатов) Вице-президента.

Последние президентские выборы состоялись 8 ноября 2016 г.; явка избирателей составила 56,7 %. Результаты выборов (итоги голосования выборщиков) представлены в таблице 3:

Таблица 3.

Кандидат на пост Президента	Дональд Трамп	Хиллари Клинтон
Партия, которую представляет кандидат	Республиканская партия	Демократическая партия
Кандидат происходит родом из:	Нью-Йорк	Иллинойс
Кандидат на пост Вице-президента:	Майк Пенс	Тим Кейн
Число голосов выборщиков:	304	227
Кол-во штатов, представляющих выборщиков:	30 + 2-й округ Мэна	20 + Округ Колумбия
Общее кол-во голосов избирателей, проголосовавших за выборщиков кандидата:	62 984 828 (46.1 %)	65 853 514 (48.2 %)

¹ Червонюк В. И. Конституционное право зарубежных стран : учебно-методический комплекс: – 2-е изд., обновл. и доп. / В. И. Червонюк, И. В. Калинин, И. С. Назарова и др. [под общ. ред. докт. юрид. наук, проф. В. И. Червонюка]. М. : Миттель Пресс, 2011. С. 157.

Президент пользуется неприкосновенностью (свободой от ареста и уголовного преследования), отстранить его от должности можно только по процедуре импичмента; получает вознаграждение, пользуется государственной охраной, имеет иные блага.

Полномочия Президента определены в Конституции (разд. 2 ст. II), а также сформулированы в правовых позициях Верховного суда США (так называемые «резервные» полномочия). Обобщенно можно выделить несколько групп таких полномочий:

представительские, типичные для главы государства и, соответственно, которыми он осуществляет высшее представительство США внутри страны и в международных отношениях. Это также право отсрочки исполнения приговоров, помилование, объявление амнистии, награждение высшими наградами;

в сфере государственного строительства Президент наделен кадровыми полномочиями (назначение высших должностных лиц «по совету и с согласия Сената» – их примерно 300);

в сфере взаимоотношений с Конгрессом Президент наделен правом созыва чрезвычайных сессий Конгресса и правом переносить сессии в случае разногласий между палатами в отношении отсрочки; правом (и обязанностью) информировать Конгресс о состоянии Союза и рекомендовать принятие необходимых мер (разд. 3 ст. II); правом вето (включая «карманное» вето, которое непреодолимо); правом обращения к Конгрессу с посланиями «О положении Союза», рассматриваемых как программа законодательной деятельности Конгресса (фактически преобразовавшиеся в право законодательной инициативы).

Президент отвечает за национальную безопасность страны¹ и является Главнокомандующим армии и флота, в связи с чем присуждает высшие воинские звания; назначает военачальников; формирует Объединенную группу начальников штабов родов войск (генеральный штаб); назначает министра обороны (по закону это всегда гражданское лицо); вправе с санкции Конгресса использовать Вооруженные силы за пределами страны «для защиты американских интересов», в миротворческих целях и др.

Значительны полномочия президента во *внешнеполитической сфере*: он формирует и осуществляет внешнюю политику, ведет (самостоятельно или через представительство) международные переговоры и подписывает с согласия Сената договоры, ратифицирует их после одобрения 2/3 в Сенате. С одобрения Сената назначает послов, консулов, представителей в международные организации.

¹ Не случайно, один из воздушных ударов террористов 11 сентября 2001 г. был нанесен именно по зданию Пентагона, в результате которого в течение нескольких часов была нарушена работа так называемого Объединенного антитеррористического центра всех силовых министерств и ведомств США. Президент Буш в соответствии с установленным Законом о национальной безопасности регламентом ввел чрезвычайное положение в стране и, заняв свое место как Верховный Главнокомандующий Вооруженными силами на борту поднятого в воздух самолета ВВС № 1, лично руководил действиями силовых министерств и ведомств по подготовке к отражению возможных последующих ударов террористов, развертыванием резервной системы государственного и военного управления в стране и приведением в полную боевую готовность стратегической ядерной триады. В то время как Президент Буш-младший находился в воздухе, его ближайший заместитель – вице-президент Дик Чейни – свое автоматизированное рабочее место содержал в боевой готовности № 1 в подземном шестизэтажном комплексе федерального правительства в Форт-Ритци, оснащенном автономной системой жизнеобеспечения, системами связи и всем необходимым для длительного управления Вооруженными силами и страной на случай ядерной войны.

Президент наделен правом объявлять чрезвычайное положение. При возникновении мятежа в каком-либо штате он вправе взять на себя командование национальной гвардией штата.

В Конституции полномочия президента конституционно определены со значительными дискрецией. Это обстоятельство способствовало фактическому их возрастанию при том, что такие полномочия постоянно наращивались посредством формулирования Верховным судом так называемых подразумеваемых полномочий. Вместе с тем, как справедливо подчеркнуто, увеличение президентских полномочий не способствовало установлению режима личной диктатуры Президента, поскольку они уравнивались полномочиями Конгресса и прерогативами Верховного суда.

Реализуя конституционные полномочия, Президент вправе издавать правовые акты: *исполнительные приказы* – акты, основанные на законе и регулирующие многие вопросы государственного управления; *реорганизационные планы* – акты, вносящие изменения в систему исполнительной власти. Кроме того, он вправе издавать также *инструкции, директивы, прокламации, правила и положения*. Все эти акты подлежат судебному контролю.

Организация исполнительной власти. В систему органов исполнительной власти (*Администрацию*) Президента входят:

(1) *кабинет* (и департаменты) – не предусмотренный Конституцией¹, формируемый и действующий на основе обычая совещательный орган при Президенте; представлен руководителями департаментов (по закону – это секретари, именуемые министрами). В разное время в кабинет входили от 12 до 15 членов. Кабинет созывается по усмотрению Президента, выработанные на нем решения оформляются президентскими актами. В состав кабинета входят: государственный секретарь (возглавляет министерство иностранных дел), министры финансов, юстиции (генеральный атторней, которому подчинено Федеральное бюро расследований), обороны (с подчинением ему не входящих в состав кабинета министров армии, флота и военно-воздушных сил), внутренних дел, торговли, сельского хозяйства, труда, здравоохранения и социальных служб, жилищного строительства и городского развития, транспорта, образования, энергетики, национальной безопасности, по вопросам ветеранов. Министры издают акты общего значения. Правовой основой кабинета является титул 5, гл. 3, § 301 Свода законов США;

(2) *исполнительный аппарат Президента* – законодательно учрежденный федеральный орган, обладающий надведомственными полномочиями, и обеспечивающий реализацию Президентом его компетенции; основан в 1939 г. Создается по реорганизационным планам Президента или его распоряжениями. В состав исполнительного аппарата входят советники, помощники и референты Президента (около 2 тыс. чел.). Он оказывает содействие Президенту в связях с общественностью, Конгрессом и прессой, помогает определять бюджетную политику, осуществляет координацию органов исполнительной власти, обеспечивает принятие Президентом решений с учетом широкого спектра мнений, анализ приоритетных направлений политики и пр.

¹ В Конституции речь идет только о том, что Президент вправе требовать от высших должностных лиц департамента мнения по любому вопросу в письменной форме.

Наиболее значимые структуры в исполнительном аппарате – Совет национальной безопасности, Совет по внутренней политике, Совет по международной экономической политике; в его состав входят: Президент Вице-президент, государственный секретарь, министры обороны, руководители ведомственного профиля, директор Центрального разведывательного управления, Совет по разработке военных программ, координирующий военную и внешнюю политику. В составе исполнительного аппарата также – Служба Белого дома, Служба Вице-президента, Административно-бюджетное управление, Совет по качеству окружающей среды, Совет экономических консультантов, Управление по науке и технике (всего 14–16 структур). При этом каждый новый Президент самостоятельно определяет «набор» таких структур;

(3) *исполнительные (независимые) агентства* – органы (некоторые напоминают министерства, иногда именуются административными, регулирующими комиссиями), обеспечивающие осуществление полномочий Президента, но формально подчиненные Конгрессу (Национальное управление трудовых отношений, Информагентство, Агентство национальной безопасности, Федеральная резервная система, Национальное агентство по авионавтике и космосу, Комиссия по атомной энергии, Комиссия гражданской службы, Комиссия гражданской Авиации)¹.

Примечательно, что функционирование исполнительной власти основывается на положениях правительственной доктрины «Открытого правительства», включающей право граждан на получение информации, документов и решений государственных органов в целях контроля над исполнительной властью. С 2011 г. реализуется право граждан на обращение к правительству в электронной форме на официальном портал, который называется «Мы, Народ»; при наличии 25 тыс. подписей компетентный орган обязан дать заявителям обоснованный ответ².

Основания прекращения полномочий. Конституционная ответственность Президента. Основания досрочного прекращения полномочий Президента определены поправкой XXV. Это: (1) отстранение от должности путем импичмента; (2) смерть (убийство)³; (3) отставка (под влиянием личных причин – состояние здоровья); (4) неспособность осуществлять полномочия по своей должности⁴. Чтобы исключить какие-либо иные основания, когда бы страна оказалась без главы государства, Закон о преемственности президентской власти 1947 г. (в ред. 1965 и 1966 гг.) установил последовательность лиц, замещающих пост Президента при условии, что он окажется вакантным.

¹ С исполнительными агентствами сходны правительственные корпорации, управляющие крупными объектами и являющиеся собственностью правительства США. Это Управление долиной р. Теннесси – крупный гидротехнический комплекс, Комиссия Панамского канала, Управление железной дороги Аляска и др.

² Конституционное право зарубежных стран : учебник / под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. – 4-е изд., перераб. и доп. М. : Норма : ИНФРА-М, 2016. С. 412.

³ При исполнении своих обязанностей скончался Президент Ф.Д. Рузвельт (1945), был убит Дж. Кеннеди (1965).

⁴ Это возможно при наличии письменного заявления Председателю Сената и Спикеру палаты Представителей). С заявлением может также обратиться и Вице-президент вместе с большинством глав департаментов. Конгресс обязан собраться в течение 48 часов после получения заявления и решение по нему обязан принять в течение 21 дня 2/3 голосов каждой из палат.

Отстранение от должности, или конституционная ответственность Президента возможна только в форме **импичмента**. Конституция (разд. 4 ст. 2) устанавливает, что Президент, Вице-Президент, и все гражданские должностные лица отстраняются от должности, если будут признаны виновными в измене, взяточничестве, др. тяжких преступлениях и проступках. По заключению американских юристов, основанием для импичмента президенту, кроме перечисленных деяний, может быть также совершенный им моральный проступок.

Предъявление импичмента осуществляется посредством следующих процедур:

(1) инициатива предъявления импичмента принадлежит Палате представителей, которая также формулирует обвинение; обвинение должно быть поддержано большинством голосов от общего состава палаты;

(2) принятое Палатой представителей решение и материалы обвинения передаются в Сенат, который рассматривает дело по правилам уголовного судопроизводства (опрос и вызов свидетелей, экспертов, состязательность сторон).

Сенат принимает окончательное решение путем тайного голосования. За решение об импичменте должно проголосовать не менее 2/3 членов Сената. При принятии решения председательствует не Вице-президент, а Главный судья Верховного суда США. В решении определяется только отстранение Президента от должности (или неотрешение). После этого он может быть привлечен к ответственности как обычное лицо.

§ 6. Организация судебной власти в США

Конституции США (раздел 1 ст. III) устанавливает, что «судебная власть Соединенных Штатов осуществляется Верховным судом и теми низшими судами, которые будут время от времени учреждаться конгрессом». Положение статьи 3 конкретизированы в Законе 1789 г. о судебной системе.

Специфика американского федерализма предопределила *децентрализованный характер судебной системы страны*, включающей два уровня: (1) федеральный и (2) самостоятельный уровень – судебные системы штатов. Самостоятельность второго уровня заключается в том, что судебная система штатов существенно отличается от федеральной, в том числе: способами ее формирования – судьи во многих штатах избираются (в этом смысле принцип неменяемости судей имеет свои ограничения), назначаются мэрами городов, муниципальными властями, председателями вышестоящих судов; в ряде штатов предусмотрен институт отзыва судей путем народного голосования; действуют суды присяжных; в штатах создается большое количество специальных судов: по делам о завещаниях, о сиротах, о наследстве и опеке, земельные суды, суды по семейным делам и др., которых нет на федеральном уровне.

Федеральная судебная система является трехзвенной и включает: (1) Верховный суд; (2) апелляционные суды (всего 12); (3) окружные суды (всего 95 судов по 35 судей). Особое звено федеральной судебной системы составляют приравненные к окружным судам военные суды. В федеральную судебную систему входят также суды, учрежденные в федеральном округе и зависимых территориях.

Высшим судебным органом страны, венчающим всю ее судебную систему, является *Верховный суд*, который состоит из Главного судьи и 8 членов

Суда, назначаемых Президентом¹ фактически пожизненно («пока ведут себя безупречно»)². В сфере отправления правосудия Верховный суд выступает первой инстанцией по делам, стороной которых являются послы, другие полномочные представители и консулы, а также штат (разд. 2 ст. III Конституции). В то же время Верховный суд главным образом выступает апелляционной инстанцией, решая вопросы как права, так и факта.

С 1803 г. (в известном решении по делу «Марбэри против Мэдисона») Верховный суд зарезервировал за собой (высшими судами) право осуществлять конституционный контроль. Он дает толкование Конституции; проверяет конституционность нормативных правовых актов исполнительной власти; устанавливает нормы общего права (судебные прецеденты). Среднее звено федеральной судебной системы – *апелляционные суды*, созданные в 1891 г. (в 1982 г. создан Центральный апелляционный суд для рассмотрения жалоб по таможенным, патентным делам).

Нижней судебной инстанцией являются *окружные суды*, создаваемые в специальных округах по делам о федеральной юрисдикции, в том числе дела по искам между гражданами разных штатов на сумму не свыше 10 тыс. долл. Установившаяся практика относит (приравнивает) к таким судам и военные суды.

Все федеральные суды создаются по решению Конгресса; судьи назначаются Президентом с согласия Сената, фактически, как отмечалось, оставаясь в должности пожизненно («пока ведут себя безупречно»).

Судебную власть в штатах осуществляет система судов, включающая 3–4 инстанции. Венчает эту систему высший суд штатов. Правовое положение судов в штатах, порядок их создания и иерархия определяются конституциями штатов. Судебную систему штатов представляют:

(1) *низшие суды* – мировые судьи, суды магистратов; полицейские суды, суды мэрии; они рассматривают мелкие уголовные и гражданские дела; применяют незначительные санкции (назначение штрафа, лишение свободы на короткий срок, а также выдача ордера на арест и др.). Судьи избираются на срок 2–3 года, наличие юридического образования не является обязательной квалификацией;

(2) *суды первой инстанции* – суды графств, округов, городские суды и др.; дела рассматриваются с участием присяжных (как правило, «малое жюри» – 12 членов). Судьями являются квалифицированные юристы, при этом они нередко избираются населением;

(3) *апелляционные суды* – создаются в крупных штатах и реализуют судебную надзорную функцию по отношению к нижестоящим судам; включают по 3–9 судей, избираемых населением или назначаемых губернатором на 7–14 лет;

¹ Считается, что с учетом роли Верховного суда его состав имеет большое значение, в связи с чем Президент следит за тем, чтобы на должности судей назначались кандидаты, юридические взгляды которых были бы близки его собственным взглядам. Впрочем, уточняется, что нет никаких гарантий в том, что после назначения члены Суда будут следовать взглядам симпатизировавшего им Президента.

² Поговорка-молва о том, что «судьи Верховного суда умирают редко и не уходят в отставку» как нельзя лучше подтверждает такое положение дел.

(4) *высшие, или верховные суды*; состоят из 3–16 судей, назначаемых губернатором с одобрения сената, на срок 7–14 лет (иногда пожизненно, при условии, если они «ведут себя безупречно»). Высший суд одновременно наделен правом осуществления конституционного контроля.

§ 7. Статус прокуратуры в США

Функция прокуратуры возложена на органы атторнейской службы – действующую на федеральном уровне, в штатах и на местах (в графствах) службу обвинения, уполномоченную от имени государства участвовать в уголовном процессе: возбуждать уголовные дела, расследовать преступления, привлекать совершивших их лиц к уголовной ответственности, поддерживать обвинение в судах.

Каждое из звеньев атторнейской службы автономно в своей организации и деятельности. Генеральный атторней США и подчиненные ему органы не уполномочены руководить атторнеями в штатах. Возглавляющий систему федеральных органов атторнейской службы Генеральный атторней США, по должности – министр юстиции. Атторнейская служба строго централизована. Генеральный атторней надзирает за атторнеями США и руководит ими. Функция Генерального атторнея по обеспечению исполнения федеральных законов делегирована различным подразделениям Министерства юстиции – управлениям (структурам, аналогичным прокурорским): а) по уголовным делам (имеется отдел по международным делам, занимающийся вопросами взаимной правовой помощи, выдачи или депортации преступников, которые скрывались в США от правосудия в своих странах); б) по гражданским делам; в) по делам о нарушениях антитрестовского законодательства; г) по делам о нарушениях налогового законодательства; д) по делам об охране окружающей среды и природных ресурсов; е) по делам о нарушениях гражданских прав.

Принципиальное отличие атторнейских служб США в том, что сфера их деятельности значительно объемнее специфичной для прокуратур европейских стран сферы уголовного преследования и государственного обвинения. Это выражается в том, что наряду с функциями прокуратуры они выполняют функции, которые в других странах возложены на Министерство внутренних дел, органы контрразведки и уголовного розыска, тюремные ведомства. Атторнейские службы включены в Министерство юстиции США, которое возглавляется Генеральным атторнеем и является суперведомством, охватывающим почти все правоохранительные функции, относящиеся к федеральной компетенции. Кроме атторнейских служб, в него входят: *Управление по борьбе с наркотиками* – проводит оперативно-разыскную и следственную работу по делам, связанным с преступным изготовлением, хранением, сбытом и употреблением наркотических средств; *Служба иммиграции и натурализации* как административный орган рассматривает и решает вопрос о допуске иммигрантов в Соединенные Штаты; *Федеральное бюро расследований* – выполняет основной объем оперативно-разыскной и следственной работы Министерства юстиции; *Бюро тюрем* – занимается административным управлением системой федеральных исправительных учреждений, в которых отбывают наказание лица, осужденные по федеральным законам; *Служба маршалов США* – занимается координацией дея-

тельности маршалов США в федеральных судебных округах (функция – исполнение всех приказов, предписаний и распоряжений, отданных федеральным судом, и обеспечение исполнения вступивших в силу судебных решений); *Национальное центральное бюро Интерпола* – осуществляет связь с Интерполом, 136-ю странами-участницами этой международной полицейской организации; *Служба программ совершенствования правосудия* – занимается разработкой, реализацией и координацией программ содействия органам власти – федеральным и штатов – в деле борьбы с преступностью, совершенствования судопроизводства и деятельности учреждений уголовной юстиции. Кроме того, в Министерстве юстиции существуют следующие подразделения на правах советов: *Исполнительная служба по иммиграционным делам; комиссии США по условно-досрочному освобождению, по урегулированию претензий к зарубежным государствам*. В ведении Министерства находятся многочисленные подразделения, в частности: *служба по законодательным вопросам, занимающаяся разработкой законопроектов; служба по вопросам взаимоотношений в общинах – разработка внеправовых форм улаживания расовых и этнических конфликтов; служба профессиональной ответственности – проведение служебного расследования фактов злоупотребления должностью сотрудниками министерства; служба по делам разведки – правовой контроль за деятельностью разведорганов, подготовка ходатайств в специальный суд о прослушивании по делам национальной безопасности; исполнительная служба попечителей США – руководство попечителями по делам о банкротстве, отнесенным к федеральной юрисдикции; служба по исполнению законов о свободе информации и охране частной жизни и др.* Справедливо замечено, что Министерство юстиции США по многообразию своих функций не имеет аналогов в современном мире, намного превосходя в этой сфере даже такие многофункциональные органы, как прокуратуры России, Испании или Бразилии.

§ 8. Особенности американского федерализма.

Организация публичной власти в штатах

По своему составу США – асимметричная федерация, которую составляют: (1) *50 штатов*;

(2) *федеральный округ Колумбия*, в границах которого расположены столица государства – город Вашингтон с пригородами, а также резиденции высших органов государства; он находится в федеральном управлении¹, при том, что вопросы местного значения находятся в ведении органов местного самоуправления (городского совета и мэра); жители округа на основе поправки XXIII (1961 г.) избирают трех выборщиков при проведении выборов Президента страны; один конгрессмен избирается ими в Палату представителей;

(3) *зависимые территории*, в состав которых входят ассоциированные государства и территории, находящиеся в прямом федеральном управлении. *Ассоциированные («свободно присоединившиеся») государства* – это государства, добровольно уступающие Союзу часть своего суверенитета (обеспечение обороны, организация внешних связей, организация денежного обращения и

¹ Конституция предоставила Конгрессу исключительные полномочия в отношении федерального округа: он вправе отменить любое решение городского совета и мэра.

др.); этим статусом обладают острова Пуэрто-Рико и Гуам (Содружество северных Марианских Островов имеет статус свободно ассоциированных); Пуэрто-Рико – самое крупное владение США в Карибском море, действует Конституция 1952 г., органы власти идентичны тем, которые создаются в штатах. В *прямом федеральном управлении* США в соответствии с решением ООН находятся Виргинские острова, Восточное Самоа (Тихий океан); это также острова в Карибском море, Микронезия и др. Все эти территории являются самоуправляемыми, в них действуют выборные законодательные органы. Конгресс делегировал им часть своих полномочий, оставив за собой сферы обороны и внешней политики.

Главная составляющая Федерации – ее штаты; они занимают основную часть государственной территории, наделены Конституцией равноправием и признаются ее (с оговорками) государствами в составе Союза. По Конституции Конгресс не вправе изменить территорию штата без согласия его законодательного органа (разд. 3 ст. IV). Исторические условия, обусловившие формирование американской федерации, предопределили соотношение полномочий между федеральной властью и публичными властями штатов. Считается поэтому, что разграничение полномочий между федеральной властью и публичной властью штатов базируется на том, что в США федерация основана на *идее дуалистического федерализма*, суть которой заключается, во-первых, в четком разделении предметов между федеральной властью и штатами, формально-юридически признанного в Конституции (разд. 8 ст. I, разд. 9 ст. I, абз. 10 ст. I). Конституция исчерпывающе определила перечень предметов ведения, отнесенных к *исключительной компетенции Федерации* (разд. 8 ст. I). Во-вторых, присущий данной идее принцип наделения субъекта Федерации полномочиями (внешне сходный с остаточным принципом разграничения полномочий) оставляет за ними значительную свободу усмотрения (в вопросах финансов, налогообложения и пр.). Для оформления такого подхода основатели Конституции использовали неординарные технико-юридические приемы оформления федеральной компетенции и компетенции штатов: разд. 8 ст. I Конституции определяет исключительные полномочия Федерации, а поправка X императивно провозгласила (закрепив норму принципиальной важности): «Полномочия, не предоставленные настоящей Конституцией Соединенным Штатам и пользование которыми не возбранено штатам, остаются за штатами или народом». Тем самым за штатами конституционно признается большой объем полномочий и самостоятельности в вопросах обеспечения жизнедеятельности территорий. Вместе с тем существует и сфера совпадающих полномочий федерации и штатов. Это: налогообложение, социальное обеспечение, регулирование деятельностью банков и пр. Конституционно запрещено штатам заключать международные договоры, вступать в союзы и конфедерации, выпускать деньги и кредитные билеты, самостоятельно облагать пошлинами или сборами ввоз или вывоз товаров, содержать в мирное время войска или военные суда (разд. 10 ст. I).

В то же время, несмотря на значительную самостоятельность штатов, как конституционная практика, так и федеральная Конституция однозначны в оценке верховенства федерального права (закрепленного в ст. VI в форме

«клаузулы о верховенстве), отрицании права сецессии, отстаивании незыблемости государственной целостности и государственного суверенитета. К примеру, штаты имеют гражданство, однако федеральная Конституция закрепляет право равенства на территории любого штата; отстаивание примата федеральной Конституции – главное в деятельности Верховного суда страны. Самостоятельность штатов уравнивается конституционными запретами штатам: заключать какие-либо договоры, вступать в союзы или конфедерации; чеканить монету, выпускать кредитные билеты; принимать законы об опале и др. (разд. 10 ст. I). Это также конституционная возможность *федеральной интервенции* в дела штатов. Законом 1795 г. Президент наделен правом применения военной силы для подавления восстаний и беспорядков в любом из штатов, притом что такое решение президента о введении войск на территорию штата не подлежит судебному пересмотру (после Второй мировой войны президенты девять раз использовали такое право, при этом не злоупотребляя им).

Организация государственной власти в штатах. Устройство системы органов государственной власти штатов закреплено в принимаемых ими и не требуемых утверждения конституциях, которые должны соответствовать федеральной Конституции. Как государственно-подобные образования штаты имеют собственные правовые, включая и судебные, системы; органы государственной власти; гражданство; территорию; наделены правом налогообложения; имеют собственную символику и другие атрибуты, характеризующие их государственность в рамках Союза.

В основном штаты заимствовали федеральную модель организации публичной власти, основанной на принципе разделения властей и признании республиканской формы правления. Соответственно все штаты образуют *парламент*, именуемый законодательным собранием или легислатурой, как правило, основанный на принципе бикамерализма, т. е. включающий две палаты. Исключением является штат Небраска, в 1937 г. учредивший у себя однопалатный представительный орган. Сроки полномочий легислатур штатов составляют: в четырех штатах – по 4 года, а в 46-ти – по 2 года; сенаторы в 38 штатах избираются на 4 года, а в 12 штатах – на 2 года.

Сходной с федеральной является и *исполнительная власть в штатах*. Исполнительную власть осуществляют губернаторы: в 4-х штатах (Арканзас, Вермонт, Нью-Гэмпшир и Род-Айленде) срок их полномочий составляет 2 года, в 46-ти штатах они избираются на 4 года; имеют те же полномочия в штате, что и Президент в США – губернатор возглавляет исполнительную власть, является главнокомандующим национальной гвардии, обладает правом помилования, правом отлагательного вето. Должность лейтенанта-губернатора в указанном смысле сопоставима с должностью вице-президента. При губернаторе создается кабинет министров, исполнительный аппарат власти.

Примечательно, что на уровне штата часть должностных лиц получает свой мандат непосредственно от избирателей (секретарь штата, казначей, генеральный атторней штата (глава департамента юстиции), аудитор, контролер и др.). Почти все должностные лица могут быть отрешены от должности путем импичмента.

§ 9. Местное самоуправление и управление

Конструкция системы местных органов публичной власти не является прерогативой федерального законодательства. Отсюда в США не существует единой модели местного самоуправления; каждый штат самостоятельно вправе избирать такую модель.

Местное самоуправление и управление в штатах базируется на основе административно-территориального деления, относящегося к юрисдикции штатов. За исключением двух штатов (Род-Айленда и Коннектикута) большинство из них поделено на *графства* (всего около 3000), которые в свою очередь разделены на *тауны* и *тауншипы* – самоуправляющиеся общины, входящие в графство (всего их насчитывается около 16 тыс., в особенности распространены в штатах Новой Англии и некоторых других). Это, можно сказать, титульная особенность американской системы местного самоуправления. Наименование *таунов* и *тауншипов* сложилось исторически, в настоящее время фактическое или юридическое различие между ними весьма условное. Как правило, тауны учреждаются на основе одного или нескольких местных городских поселений и окружающей сельской местности с небольшим по составу населением. Это может быть и отдельная деревня. Основным органом самоуправления на этих территориях является таун-митинг – общее собрание жителей, проводимое, как правило, один раз в год. На нем принимается бюджет, избирается совет или конкретные должностные лица, действующие на общественных началах (безвозмездной основе).

В свою очередь тауншипы создаются в сельской местности, преимущественно в штатах Среднего Запада. Система управления повторяет систему в таунах.

Управление отдельными отраслями местной жизни осуществляется в США по *школьным* (их примерно 14,5 тыс.) и *специальным округам* (свыше 40 тыс.). В частности, к специальным округам относятся транспортные, парковые округа, округа по пожарной охране, жилищному строительству, снабжению водой и пр. Специальный округ, в том числе, может охватывать территорию нескольких графств. В таких округах администрация и советы избираются, наделены значительной автономией.

Кроме того, население многих графств избирает должностных лиц: шерифа (начальника полиции и судебного исполнителя – не следует путать с судами шерифа в Великобритании); прокурора (атторнея); суперинтенданта школ; казначея. Все эти лица часто выполняют свои обязанности независимо от совета.

Особой системой самоуправления отличаются города. Они выделены из графств, их статус определяется легислатурой штата, отсюда они (города) имеют различающиеся и самостоятельные системы (модели) местного самоуправления. Все их многообразие можно свести к трем моделям (системам):

(1) первая система *«совет – управляющий»* функционирует в большинстве городов (распространена в 40 % средних городов). При этом население избирает совет, который в свою очередь, избирает мэра, который возглавляет совет и не занимается управленческой работой; управление осуществляет нанятый по контракту служащий – менеджер;

(2) вторая система – это «*однопалатный совет–мэр*» (распространена примерно в половине городов и считается наиболее старой). Население отдельно избирает однопалатный совет (от 5 до 50 чел.), своего рода мини Парламент, который принимает общие решения («квазизаконь»). Кроме того, избирается мэр (срок полномочий составляет 2–4 года), который осуществляет исполнительную власть в городе. Мэр, как правило, возглавляет совет, обладает правом вето на решения совета, составляет проект бюджета; полномочия могут быть досрочно прекращены волеизъявлением избирателей, судебным решением или решением совета. Применительно к рассматриваемой модели возможны варианты: сильный мэр – слабый совет; слабый мэр – сильный совет;

(3) третью систему составляет *комиссионная форма городского самоуправления*. Она исключает разделение властей и соединяет законодательные, исполнительные функции в руках комиссии. Население избирает комиссию в составе 3–7 лиц, которые осуществляют функции местного совета и ведают отдельными отраслями управления. Член комиссии возглавляет управление в муниципалитете (контроль за ним отсутствует).

Особую систему самоуправления имеет метрополитенские регионы. Самоуправление в индейских резервациях осуществляется в соответствии с Законом Уилера-Ховарда 1934 г.

Глава 2. Основы конституционного права Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии



§ 1. Конституционное развитие Соединенного Королевства Великобритании. Сущность, форма, источники британской конституции

Территория, геополитическое положение, тип правовой семьи, состав населения, язык, государственные символы. Государство, расположенное в северо-западной части Европы на Британских островах. Отделено от материковой Европы Северным морем, проливами Па-де-Кале и Ла-Манш. Обособленное положение повлияло на историческое развитие страны. В ее состав входят Англия, Шотландия и Уэльс, находящиеся на самом крупном острове Великобритания, и Северная Ирландия, занимающая северную часть второго по величине острова Ирландия. Остров Мэн, расположенный в Ирландском море между двумя упомянутыми островами, и Нормандские острова образуют самостоятельные административные единицы. Общая площадь страны 244,1 тыс. кв. км (в 40 раз меньше территории США). Государственная территория складывалась под влиянием разных обстоятельств.

Население, по данным на 2018 г., составляет 66 млн 040 229 чел.; англичане – 80%, 15% – остальные, 5% – мигранты. Рост численности населения в 2018 г. составил 385 364 чел. Религия – протестантство (верующие – протестанты).

Столица – город Лондон.

Официальный язык – английский.

Государственные символы страны: герб, флаг и гимн. Они отражают единство страны и особенности ее исторического развития¹.

¹ Акт о соединении с Шотландией 1706 г. устанавливает, что «два королевства – Англия и Шотландия – в первый день мая одна тысяча семьсот седьмого года и вовек должны быть объединены в одно Королевство, именуемое Великобританией».



Государственный флаг Великобритании состоит из креста святого Георгия, креста святого Патрика, и креста святого Андрея. Каждый крест на флаге Великобритании представляет одну из стран, входящих в состав Соединенного Королевства. Флаг Великобритании называется «Юнион Джек» (в переводе «союзный гюйс»), обозначает союз стран, входящих в Соединенное Королевство. «Юнион Джек» часто помещается на флаги бывших и настоящих британских колоний.



Королевский герб Великобритании состоит из щита, поделенного на четыре поля. На одном из них изображен лев-защитник Англии. На двух других полях изображены вздыбленные львы Шотландии. На последнем поле изображена арфа, символизирующая Северную Ирландию. Щит на гербе Великобритании поддерживают коронованный лев и единорог. Коронованный лев обозначает Англию, а единорог – Шотландию. Поверх щита также находится коронованный лев. На гербе Великобритании есть фразы (на лат. яз.) – «Бог и мое право» и «Позор тому, кто дурно об этом подумает». Герб используется монархом Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии в официальных мероприятиях. Официально герб известен как Герб Доминиона.

Конституционная история. Англия по праву считается родиной конституционализма, с ней связывают появление первого Парламента, формы правления, получившей в последующем название конституционной монархии, механизмов ограничения власти, фундаментальные акты, провозгласившие права человека и др. Однако споры по вопросу о природе конституции этой страны по-прежнему не утихают. Своеобразие формы, структуры, источников британской Конституции характеризуют ее как уникальное правовое явление, не имеющее аналогов в мире. По мнению ряда британских конституционалистов, английская конституция является неписаной. Противоположное мнение, которое в том числе господствует в отечественном государствоведении, исходит из того, что такая конституция представлена набором разнородных нормативно-правовых образований: одна ее часть представлена статутным правом, а другая может характеризоваться как неписаная. Соответственно к источникам британской Конституции относят следующие группы норм.

Первую группу образует статутное право, которое включает: а) исторические правовые акты (по общему мнению, принятые до XX в. и признаваемые действующим правом) – Великая хартия Вольностей 1297 г., Петиция о праве 1627 г., Билль о правах 1688 г., Акт об устройении 1700 г., Акт о престолонаследии 1701 г., Акт о соединении с Шотландией 1706 г. и др.¹; б) Парламентские законы – Акты о Парламенте 1911 г., и 1949 г., Акт о пожизненных пэрах 1958 г., Акт о Парламентском комиссаре 1967 г., Акт о местном самоуправлении 1972 г., Акт о дисквалификации в Палате общин, Акт о гражданстве 1981 г., Акты о народном представительстве 1983 г., 1985 г., 2000 г., Акт о политических партиях, выборах и референдумах 2000 г., Акты о местном самоуправлении 1972 г., 1985 г., Акт о правах человека 1998 г., Акт о Шотландии 1998 г. (в специальной литературе именуемый как Акт о Шотландском Парламенте), Акт о Палате лордов 1999 г., Акт о конституционной реформе 2005 г., Акт об организации выборов 2006 г. и др.; в) акты делегированного законодательства, принятые исполнительной властью путем делегирования Парламентом своих законодательных полномочий: это акты, издаваемые министрами Короны, местными органами власти, публичными корпорациями.

¹ Очевидно, что к этому надо добавить принятый в период протектората Кромвеля основополагающий акт «Оружие управления», который британские ученые называют первой и единственной писаной британской конституцией.

Вторую группу норм образуют конституционные соглашения (convention – соглашение, договор), или правовые обычаи – не зафиксированные документально стандарты (нормы) конституционного поведения. Классическое определение конституционных обычаев принадлежит английскому юристу XIX века Д. Дайси, относившего к ним правила, которые должны знать и в силу обычая изменять те, кто принимает участие в политической жизни. Это нормы, основанные на общем согласии, что именно таким образом эти отношения и должны строиться – в силу разумности, «древности», длительности и регулярности соответствующего поведения. Это: формирование Правительства лидером победившей на парламентских выборах партии; коллективная и индивидуальная ответственность министров; процедуры созыва палат Парламента и роспуска Палаты общин; осуществление Коронай властных полномочий только с согласия Кабинета и др. Конституционные соглашения базируются на конституционной практике; в отличие от прецедентов на них ссылаться в суде не принято. Особенность конституционных соглашений (conventions) в том, что за ними стоят не только законы, но и общественное мнение. Это конституционные соглашения, регламентирующие кабинетную систему правления, предопределившие положения законов о королевской прерогативе, полномочиях министров и формировании департаментов правительства. Конституционные соглашения выступают правовым основанием для принимаемых судами решений.

В специальной литературе предложено их подразделить на три группы:

Третья группа норм конституционного значения представлена общим правом, выраженным в прецедентах. Это совокупность судебных решений по конституционным вопросам, которые в последующем стали обязательными при рассмотрении аналогичных дел. Правило прецедента регулирует самый широкий круг вопросов, распространяя свое действие на широкие сферы. Это: (1) парламентские привилегии. Так, именно судебной практикой сформулирован принцип, согласно которому изменение законодательства осуществляется только путем принятия парламентского закона; (2) институт прав и свобод, получивший развитие благодаря судейскому активизму. В частности, прецедентной практикой сконструированы ряд прав: право на неприкосновенность, на жилище, право на частную собственность и др.; это также созданный судом и действующий прецедент о том, что приказы общего характера об обыске незаконны; сформулированный практикой судов процессуальный принцип о том, что стороны в процессе имеют равное право быть выслушанными и др.; (3) принципы деятельности и полномочия высших органов власти. Так, в известном Деле о прокламациях (1610 г.) были сформулированы ряд норм конституционного значения: монарх не может своим решением объявить преступлением то, что таковым до этого не считалось; прерогатива монарха не больше, чем это дозволено правом страны; последовательные изменения в праве осуществляются путем принятия парламентского закона.

Четвертую группу составляют доктринальные источники или труды ученых. Это: «Трактат о законах Англии» Брэктона, 1215 г., «Комментарии за-

конов Англии» Блэкстоуна (Блэкстона), 1565 г.¹, книга «Английская конституция» Беджгота, 1865 г., труды А. В. Дайси и др. В новейшее время отношение к доктринальному праву эволюционировало. Считается, что старые книги старых авторов, мнения которых рассматриваются как свидетельства судебных решений, не дошедших до наших дней, могут восприниматься судами как дополнительный источник права.

В принципе, не будет ошибочным систематизировать все представленное многообразие разнородных норм конституционного значения по их юридической форме в две большие группы: а) имеющие текстуальное выражение, и б) не имеющие фиксированного характера. Соответственно первой группой охватываются все нормы статутного права, а также имеющие конституционное значение судебные прецеденты. Собственно говоря, это и есть писаная Конституция (ее часть); вторая же группа норм конституционного уровня будет представлена конституционными соглашениями и доктринальным правом, т. е. неписаной Конституцией. Такой вывод соответствует компетентному мнению А. В. Дайси, согласно которому «основа английской конституции – традиция и прецедент». Учитывая тенденцию сближения двух крупнейших правовых семей, – континентального и общего права – отнесение статутного права к писаной части соответствует этой устойчиво проявляющей себя закономерности развития национальных правовых систем права.

§ 2. Форма правления и государственный режим. **Конституционная система высших органов государства**

Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии – конституционная монархия, форма правления которой может быть квалифицирована как *«парламентское правление»*². Исторически парламентарная форма была установлена революцией 1688 г. и получила закрепление в Билле о правах.

В соответствии с исторически сложившейся конституционной традицией парламент признается высшим органом государственной власти. «Принцип парламентского верховенства, – отмечает А. В. Дайси, – означает: Парламент... имеет при английском государственном устройстве право издавать и уничтожать всевозможные законы; нет ни одного лица, ни учреждения, за которым бы английский закон признавал право преступать или не исполнять законодательные акты Парламента... Всякий Парламентский акт (или часть его), создающий новый закон или же отменяющий или изменяющий существующий закон, должен быть исполняем всеми судами. Тот же самый принцип с отрицательной стороны может быть выражен так: никакое лицо, никакое со-

¹ Примером конституционной нормы, заимствованной в работах Блэкстоуна, является следующее положение: «Каждый член, хотя и избранный одним округом, служит всему королевству. Ибо цель, для которой он посылается туда не в интересах одних своих доверителей, а в интересах всего народа, – чтобы быть советником Его Величества, как это видно из слов призывных грамот» Антология конституционных учений : учебное пособие. Ч. 2. – 3-е изд. дополн. / В. И. Червонюк, И. В. Калинин, А. Ю. Мелехова, И. С. Назарова [под общ. ред. докт. юрид. наук, проф. В. И. Червонюка]. М. : Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, 2017. С. 233.

² Бенджамин Констан считал, что Парламентской формой правления является правление общественного мнения, т. е. правление, при котором правительство действует в соответствии с большинством лиц, выражающих общественное мнение и под его контролем. Такому определению соответствует британское правление.

бование лиц при английской Конституции не имеют права издавать постановления, которые были бы не согласны с Парламентскими актами или, другими словами, пользовались бы судебной защитой вопреки Парламентскому акту».

Особая роль Парламента в конституционном механизме страны дала основание исследователям английской конституции и конституционного строя утверждать о том, что классическая модель разделения властей, обоснованная в трудах Ш.-Л.Монтескье и Дж. Локка, не вполне применима для Англии. Поэтому, если Монтескье видел в британской системе «готовую» модель разделения властей, Беджгот характеризовал ее как систему, основанную на слиянии властей: «Лорд-кацлер является одновременно главой судебной власти, членом Кабинета и Председателем палаты лордов».

В современном государствоведении причина такого восприятия модели верховной власти Великобритании усматривается в отсутствии формальной конституции. Как представляется, причины такой интерпретации имеют метаюридический характер и, главным образом, предопределены природой политической системы страны, в немалой степени сложившейся исторически своеобразной системой господства двух партий на общенациональной политической арене. Считается, что и существующая форма правления основана на би-партизме; притом, что существует партий, гораздо больше двух, но именно две политические силы имеют шансы получить большинство в Парламент. Принципиально важным является социально-культурный контекст страны, исторически сформировавшаяся и передающаяся из поколения в поколение политическая и правовая культура населения и властвующих.

Как известно, форму организации верховной власти Великобритании Беджгот обозначает «кабинетным правлением», презюмируя, что «кабинетное правление редко встречается, так как для него необходимы многие предварительные условия. Оно требует сосуществования различных национальных свойств, не часто встречающихся вместе и часто не так отчетливо признаваемых, как бы следовало... Кабинетное правление, есть правление посредством комиссии, избранной законодательной властью...».

В понимании Беджгота, для кабинетного правления необходимы два условия.

Во-первых, это выборное правление, условием которого являются: а) «взаимное доверие между избирателями», б) «спокойный национальный характер, настроение, достаточно устойчивое для того, чтобы противостоять тому возбуждению, которое является неизменным результатом открытой революции», в) «рациональность (rationale)», понимаемая как свойство народа компетентно избирать «своих правителей».

Во-вторых, это наличие «хорошей законодательной власти – законодательной власти, компетентной настолько, чтобы выбрать удовлетворительную администрацию»¹.

В новейших условиях особенность существующей модели организации верховной власти и существующего в стране государственного режима может быть выражена в феномене «правления права» (англ. – «The Rule of Law», по замечанию проф. Б. С. Страшуна, переводимого в отечественном правоведении как «господство права») – конституционной связанности верховных органов власти (всех публичных властей) правом и законом. Уже статутное право

¹ Беджгот В. Государственный строй Англии // Цит. по: Антология конституционных учений. – 3-е изд. дополн. : Ч. 2. / В. И. Червонюк, И. В. Калинин, А. Ю. Мелехова, И. С. Назарова и др. [под общ. ред. докт. юрид. наук, проф. В. И. Червонюка]. М. : Московский университет МВД России, 2017. С. 134–135.

«исторического периода» в Акте об устроении 1700 г. в ст. IV устанавливало, что «...законы Англии являются прирожденными правами народа, все Короли и Королевы, которые взойдут на трон этого Королевства, должны организовать управление Королевством сообразно упомянутому законом, и все их чиновники министры обязаны служить им соответственно этим же законам»¹.

Симптоматично в этой связи утверждение А. В. Дайси о том, что английский строй выражается в двух началах: верховенстве Парламента и господстве права².

Ключевые позиции премьер-министра (главы британского правительства) в системе разделения властей, его поддержка правящей партией сформировали особый государственный режим, который определяется как *премьер-министериальный*, или *министеризм*. Некоторые зарубежные конституционалисты считают, что британскую форму правления можно считать выборной монархией, в которой монархом является Премьер-министр: он избирается избирателями, голосующих чаще за личность лидера, чем за всю партию; назначенный Премьер доминирует в исполнительной и в законодательной власти. При этом находится под двойным контролем: парламентской фракции и партийной оппозиции.

Конституционную систему высших органов государства образуют: Монарх, Парламент, Правительство (Кабинет) и Верховный суд страны.

§ 3. Институт монарха («Короны»)

В предыдущем параграфе отмечалось, что по форме правления Великобритания представляет собой разновидность «парламентского правления» — парламентарную монархию. Соответственно главой государства является Король (Королева). Форма правления указывает на то, что британский монарх не является ключевой фигурой в системе верховной власти, хотя формально-юридически он занимает высшее место в системе государственных органов. Согласно доктрине монарх в Великобритании — это символ нации, защитник веры и гарант справедливости. Он признается источником суверенитета. Конституционный смысл данного института заключается главным образом в обеспечении преемственности конституционного развития, а равно создании гарантий стабильности и устойчивого развития страны, сохранении единства нации и государства.

Наследование трона осуществляется в соответствии с кастильской системой престолонаследия. Корона передается по наследству членам Виндзорской династии в порядке первородства, не исключая женщин. Монарх сохраняет политический нейтралитет и не высказывается в отношении государственных дел. Обладает номинальными полномочиями.

¹ Гораздо позже сходные положения получают прямое закрепление в американской Конституции (разд. 3 ст. IV), а по происшествию еще некоторого времени «мигрируют» в конституции многих государств.

² Правда, А. В. Дайси интерпретировал господство права весьма специфично. По мнению маститого английского государствоведа, оно сводится к трем составляющим: ответственность граждан исключительно перед судом за определенные нарушения закона; исключительная подсудность всех без изъятия общим судам; обеспечение свободы частных лиц решениями общих судов.

Статус монарха характеризуют две группы полномочий: *статутные* (предоставленные монарху Парламентом и выраженные в статутах) и *прерогативные, или королевские* (существующие на основе обычая, в силу особого положения монарха в государственном механизме). Последние в свою очередь подразделяются на личные и политические (публичные) прерогативы.

Личные прерогативы включают: а) право на атрибуты монаршей власти (титул, корона, скипетр и держава), б) право на содержание по цивильному листу (принимаемый Парламентом документ, устанавливающий сумму, выделяемую из государственного бюджета на содержание монарха (устанавливается один раз в 10 лет), в) с предыдущим связано право иметь королевский двор, освобождение от уплаты налога.

Политические прерогативы монарха значительны, однако в большинстве своем действуют номинально, поэтому называются спящими прерогативами. Основное в политических прерогативах – их фактический переход в руки Кабинета и Премьер-министра, хотя формально-юридически монарх является их обладателем. К ним отнесены: признание монарха составной частью Парламента (без права посещения его заседаний, кроме обусловленного королевской прерогативой права и обязанности открытия ежегодной сессии Парламента и выступления на совместном заседании палат с подготовленной Премьер-министром тронной речью, по сути, программой правительства на текущий год). Это также промульгация принятых Парламентом законов, право вето (формально-юридически оно имеет абсолютный характер, но по существующему обычаю монарх вправе санкционировать все решения, принимаемые Парламентом); право роспуска Палаты общин.

Содержание королевской прерогативы во взаимоотношениях с «Правительством Ее Величества» предполагает назначение в соответствии с существующим конституционным обычаем Премьер-министра; британский монарх обладает судебными полномочиями – назначает судей высших судов; от имени короны вершится правосудие; объявляются амнистия и помилование.

Монарх *выполняет функции Главнокомандующего*, назначает высших должностных лиц в Вооруженных силах, присваивает воинские звания (сама Королева имеет звание полковника), награждает знаками отличия. Британский монарх является главой англиканской церкви¹, а при определенных условиях (если пересекает границу Шотландии) приобретает титул главы пресвитерианской церкви.

Внешнеполитические полномочия монарха состоят преимущественно в том, что он является главой Британского Содружества, 18 (из 51) государств которого являются доминионами Великобритании; в связи с чем Королева промульгирует конституции этих государств. Вместе с тем, являясь главой крупного европейского государства более 50-ти лет, Королева Великобритании по праву считается признанным авторитетом на международной арене, к мнению которой прислушиваются политики и государственные деятели. В этой же связи, испрашивая «совет» Премьер-министра, Королева предпри-

¹ В соответствии с Актом об устройении 1700 г. (ст. III, ч. 1) «Каждый наследующий эту Корону должен присоединиться к английской Церкви, как это установлено законом».

нимает самостоятельные зарубежные визиты, принимает в своей резиденции глав государств, государственных и политических деятелей.

Действительное положение монарха в системе властей в наибольшей мере характеризуют два обстоятельства: (1) все политические прерогативы осуществляются по совету и при участии министров Правительства; (2) применение механизма контрасигнации ко всем актам Королевы, т. е. удостоверение их подписью Премьер-министра или соответствующего министра.

При монархе действует традиционный, исторически возникший в XIII в. совещательный орган, именуемый *Тайным Советом*; он принимает решения в виде прокламаций (созыв и роспуск Парламента) или приказов (вопросы права и управления). В его составе: министры Кабинета, судьи Апелляционного суда, архиепископы англиканской церкви, спикер палаты общин, британские послы в зарубежных странах и др. Наиболее колоритная структура в составе Тайного совета – судебный комитет, который до конституционной реформы, начатой в 2005 г., включал лорда-представителя совета, лорда-канцлера, ординарных лордов по апелляции и др. Выполняет функцию апелляционной инстанции на решения церковных судов и на решения трибуналов различных общественных объединений профессионального характера. В период с 1999 по 2005 гг., в связи с реорганизацией Палаты лордов, осуществлял функцию высшей судебной инстанции страны. Актом о конституционной реформе 2005 г. эта функция Тайного совета упразднена и передана учрежденному Верховному суду страны.

Монарх – лицо неприкосновенное. Согласно закону 1848 г. «О государственной измене» любая критика монарха рассматривается как тяжкое преступление. В свое время попытка влиятельной английской газеты «Гардиан» развернуть кампанию за референдум об отмене института монархии закончилась грозным предостережением прокурора Лондона о возможности возбуждения уголовного дела в отношении редакции. Действующая конституционная презумпция неответственности монарха исключает возможность привлечения его к какой-либо ответственности.

§ 4. Парламент: особенности формирования палат, внутреннее устройство, полномочия. Общая процедура в британском Парламенте. Законодательное производство

Специализированным институтом осуществления законодательной власти в Великобритании является Парламент, возникший в XIII–XIV вв.

Здесь необходимо сделать некоторые уточнения относительно законодательной функции британского Парламента. Дело в том, что несколько столетий после своего появления Парламент преимущественно уделял внимание функции контроля за финансовой деятельностью исполнительной власти (установление налогов и сборов, контроль за казной). Как отмечает исследователь британской конституции А. Бромхед, начиная с XIII столетия, когда феодальные налоги уже не могли покрывать все потребности государства, короли постепенно совершенствовали практику созыва представителей местных общин или графств, которым они могли разъяснить, для какой цели им нужны деньги, и от которых они получили согласие на введение различных новых налогов. Собрания общин постепенно проникались сознанием своей важности и самоуверенно-

стью и, в конечном счете, из органа, который выполнял вспомогательную функцию при собрании феодальных лордов, превратились в отдельный орган со своими собственными претензиями. Процедуры, которые были разработаны потому, что они были удобны и подходящие, вначале рассматривались как обычные, затем на них стали настаивать, а позднее после длительных споров в случае необходимости они закреплялись статутом или регламентом. Генрих VIII обнаружил, что целесообразно просить Парламент согласиться на проводимую им политику, будучи уверенным, в том, что согласие обеспечено. Елизавета считала, что Парламент стал «самоуверенным», но она все же относилась к нему с почтением. Когда первые короли из династии Стюартов попытались действовать вопреки Парламенту, то это привело к ожесточенным спорам по вопросам конституционных прав короля и Парламента, которые были урегулированы в соглашении 1688 г.¹

Одновременно посредством Палаты лордов Парламент монополизировал судебную функцию и кадровые полномочия.

В отличие от Кабинета, функционирующего главным образом на основе обычая, конституционный статус Парламента определяется нормами статутного права: Актами о народном представительстве 1985 г., о выборах в Евро Парламент 1999 г., о политических партиях, выборах и референдуме 2000 г., Актом о выборах 2001 г. и др. Хотя, конечно, конституционные соглашения являются составной и значительной частью парламентского права.

Структурно британский Парламент включает монарха² и две палаты: Палату общин (нижняя палата) и Палату лордов (верхняя палата). Указанные наименования палат существуют с начала XIV в., когда представители аристократических сословий структурно обособились от представителей третьего сословия. Нижняя палата является общенациональным представительным органом, формируется путем выборов по униномиальной мажоритарной избирательной системе в один тур (от каждого избирательного округа избирается один депутат). Общая численность палаты – в разное время от 646 до 659–669 депутатов; в настоящее время численность палаты общин составляет 650 депутатов. Срок полномочий Палаты составляет пять лет.

Последние выборы в Палату общин состоялись 8 июня 2017 г.; явка составила 68,7 %. Их результаты представлены в таблице 4.

К приведенным в таблице данным следует добавить количество завоеванных мандатов в Палате общин на выборах в 2012 г. соответственно: Консервативной партией (331), Лейбористской партией (232) и Шотландской национальной партией (56).

¹ Бромхед П. Эволюция Британской конституции // Цит. по: Антология конституционных учений. – 3-е изд., дополн. Часть 2. М., 2017. С. 261.

² Признание монарха составляющей Парламента основано на том, что без Королевской санкции вступление закона в силу невозможно. Однако уже в XVIII в. Королевская санкция, необходимая для вступления закона в силу, стала формальной, поскольку согласно сформировавшемуся конституционному обычаю монарх не вправе отказать в санкционировании любого акта, принятого Парламентом. В современных условиях триединый характер британского Парламента основывается исключительно на традиции.

Таблица 4.

Партия	Лидер партии	Получено мест в Палате общин			Общее кол-во голосов избирателей	
		Абс.	%		В абс. выражении	В %
Консервативная партия	Тереза Мэй	318	48,8	318 / 650	13 667 213	42,3
Лейбористская партия	Джереми Корбин	262	40,4	262 / 650	12 874 985	40,0
Шотландская национальная партия	Никола Старджен	35	5,4	35 / 650	977 569	3,0
Либеральные демократы	Тим Фаррон	12	1,9	12 / 650	2 371 772	7,4
Демократическая юнионистская партия	Арлин Фостер	10	1,5	10 / 650	292 316	0,9
Шинн Фейн	Джерри Адамс	7	1,1	7 / 650	238 915	0,7
Партия Уэльса	Лианн Вуд	4	0,6	3 / 650	164 466	0,5
Зелёная партия	Джонатан Бертли; Каролин Лукас	1	0,2	1 / 650	524 604	1,6
Прочие	—	1	0,2	1 / 650	16 148	0,1
Социал-демократическая и лейбористская партия	Колум Иствуд	0	0,0	0 / 650	95 419	0,3
Партия независимости Соединённого Королевства	Пол Наттолл	0	0,0	0 / 650	593 852	1,8
Ольстерская юнионистская партия	Робин Свана	0	0,0	0 / 650	83 280	0,2

В состав верхней палаты до принятия Акта о Палате лордов 1999 г. входили: (1) наследственные пэры (лица, имеющие дворянский титул не ниже барона, включая герцога, маркиза, виконта, графа), (2) пожизненные пэры (лица, которым титул барона пожалован монархом), (3) духовные лорды (в соответствии с Законом о епископате 1878 г.) и (4) судебные (ординарные) лорды. Общая численность Палаты включала более 1200 лордов. Согласно Акту о Палате лордов «никто не должен быть членом этой палаты в силу наследственного пэрства». Актом о конституционной реформе 2005 г. Палата лишена судебных полномочий и соответственно статуса высшей судебной инстанции (с 2009 г. эта функция должна была перейти к учрежденному Верховному суду). Предполагается, что конституционная реформа этим не ограничится, вследствие чего Палата лордов должна приобрести современный облик верхней палаты Парламента.

Устройство палат. Палату общин возглавляет *спикер* (относимый к категории «сильных» спикеров). Он председательствует на пленарных заседаниях; применяет и истолковывает процедуры и практику работы палаты, наблюдает, чтобы «игра была справедливой»; имеет право разрешать проводить чрезвычайные дебаты; определяет, кому давать слово (данное право точно отображает выражение «поймать взгляд спикера»), голосует при разделе голосов поровну, не может выступать в дебатах или комментировать выступления. Под началом спикера работают три заместителя, которые поочередно председательствуют на заседании; при нем же функционирует так называемый рулевой

комитет, и главный партийный организатор («кнут»), обеспечивающий дисциплину среди депутатов во время голосования.

Статус парламентария. Для обеспечения беспрепятственного осуществления полномочий депутаты обладают иммунитетом: они не могут быть подвергнуты аресту во время сессии, за 40 дней до ее начала и в течение 40 дней после окончания. Право осуществления правосудия в отношении лордов предоставлено только самой Палатой лордов. Применяется принцип неотвеченности. Действует индемнитет, который распространяется только в отношении депутатов, получающих вознаграждение и компенсации различного рода услуг (транспортные, почтовые и др. расходы) и оплату работы помощников.

Важнейший элемент устройства Парламента – *парламентские комитеты*, которые включают: *комитет всей палаты* (весь ее состав палаты, возглавляемый заместителем спикера; созывается для обсуждения наиболее значимых законопроектов и вопросов конституционного, финансового характера, а также национализации и денационализации); *временные комитеты* (или *сессионные комитеты*, учреждаемые по вопросам процедуры, по привилегиям, по петициям и др.); *постоянные комитеты*. Последние в свою очередь подразделяются на: *специализированные комитеты* – их 14 (состоят из 9–14 депутатов), осуществляют функцию парламентского контроля за правительством и формируются по отраслевому принципу (повторяя структуру Кабинета); *неспециализированные комитеты*, именуемые по литерам (буквами латинского алфавита) *А, В, С, Д* и т. д. (всего 7–8 комитетов).

В составе палаты создаются *партийные фракции*, среди которых особое значение имеют *фракции правящей партии* и *оппозиции*. Для обеспечения партийной дисциплины от каждой фракции назначаются *партийные «кнуты»*.

Палату лордов возглавляет председатель – лорд-канцлер, назначаемый монархом по предложению Премьер-министра сроком на *пять* лет. Лорд-канцлер одновременно занимает должность министра юстиции, не является председателем Апелляционного суда и канцлерского отделения Высокого суда.

Роспуск Парламента. Формально возможен роспуск Палаты общин. Такое право (не ограниченное ничем) имеет монарх. Однако конституционный обычай предусматривает возможность использования им такого права только по инициативе Премьер-министра (как альтернатива отставке Правительства, если последнему отказано в доверии или же принята резолюция порицания).

Компетенция Парламента. Являясь согласно конституционному соглашению высшим органом государственной власти, Парламент обладает значительной *законодательной компетенцией*. Титульной данная функция становится со времени принятия в 1688 г. Билля о правах, установившего принцип ежегодного голосования в отношении налогов, что означало регулярные заседания Парламента. Билль запретил королю законодательствовать путем ординансов и приостанавливать действие законов. Парламент стал обладать монополией на принятие законов (в последние годы делегирует часто это право Правительству в порядке делегированного законодательства). Он наделен абсолютно неограниченными законодательными полномочиями. Поговорка о том, что «британский Парламент может все что угодно, и даже превратить

женщину в мужчину – и наоборот» как нельзя лучше отражает эту сторону легислатуры. Акты Парламента обладают наивысшей юридической силой и не могут быть оспорены в судах.

Важнейшее направление деятельности Парламента – *контроль за деятельностью Правительства*; он осуществляется в соответствии с конституционным принципом ответственного правления, в связи с чем Парламент наделен полномочиями, связанными с формированием правительства, располагая широким арсеналом конституционных средств, осуществляет публичный контроль в отношении его организации и деятельности. Наиболее грозное средство – *резолуция порицания и вотум недоверия*; это также *интерпелляции, устные вопросы к членам Правительства; работа специальных парламентских комитетов по контролю за деятельностью каждого министерства и всего Правительства в целом; контроль Парламентского уполномоченного (омбудсмана) по делам администрации*. Актом о Парламентском комиссаре 1967 г. (в ред. 2004 г.) Комиссар может расследовать любое действие, совершаемое правительственным департаментом либо иными организациями, обладающими публичными функциями.

Самая старая прерогатива Парламента – финансовая компетенция, которая связана с принятием бюджета, иных финансовых биллей, а также разнообразные формы парламентского контроля за расходованием государственных средств.

К прерогативам Парламента относится одобрение (предварительное или последующее) международных договоров. Кроме того, он обладает и так называемыми *чрезвычайными полномочиями* – утверждение королевской прокламации о введении чрезвычайного режима.

Общая процедура в Парламенте. Сессии в британском Парламенте проводятся один раз в год и длятся 160–175 дней¹. Применяемые процедуры соответствуют британским конституционным традициям; поскольку регламента как писаного акта не существует, деятельность строится в соответствии со сложившимися в парламентской практике парламентскими обычаями и традициями; заседания палат проводятся при кворуме всего 4 чел. – в Палате общин и 3-х чел. – в Палате лордов; своеобразие имеет место и в применяемых способах голосования.

Законодательное производство. *Право законодательной инициативы* принадлежит правительству и парламентариям. При этом публичные законопроекты вносит правительство, частные законопроекты предлагаются депутатами; удельный вес правительственных биллей явно доминирует и составляет примерно до 95 %.

Обсуждение включает три чтения. В *первом чтении*, являющемся своего рода технической процедурой клерк палаты зачитывает название законопроекта; во время *второго чтения* обсуждаются основные положения законопро-

¹ При этом парламентарии неукоснительно следуют конституционной традиции: каждое пленарное заседание открывается церемониалом – торжественной процессией, во главе которой шествует спикер, за ним следует священник Вестминстера и клерк с помощниками. Справа размещается проправительственная фракция, слева – оппозиционная. Процедуры обсуждения вопросов повестки дня аналогичны другим Парламентам.

екта, проводимых в несколько этапов: а) вначале на заседании палаты; б) в комитете или в нескольких комитетах для постатейного обсуждения; в) обсуждение поправок на пленарном заседании.

По существующей процедуре, если проект внесен правительством, то с докладом выступает министр, а после него член теневого кабинета. По проекту, внесенным оппозицией, выступает депутат, а затем член правительства. При этом член Палаты общин вправе выступать только один раз по проекту, член Палаты лордов не ограничен в этом. В ходе обсуждения активную позицию занимает спикер палаты, который вправе применять разнообразные средства рационализации законодательного процесса. В частности такие, как «гильотина» (заранее оговаривается время прекращения прений и тем самым спикер «отсекает» дальнейшее обсуждение; «кенгуру» – спикер дискреционно выбирает и ставит на голосование отдельные поправки (как бы «перепрыгивая» через остальные).

В *третьем чтении* законопроект становится законом. Голосование по нему открытое, тайное, поименное, «голосование ногами». Может применяться «парный отказ» от голосования. Сторонники разных фракций вправе договариваться о взаимном неучастии в голосовании (при невозможности одного из них).

Принятый Палатой общин, проект передается в Палату лордов, где проходит аналогичную процедуру. При внесении верхней палатой поправок проект вновь возвращается для повторного обсуждения в нижнюю палату. Если верхняя отклоняет законопроект, то к его обсуждению можно вернуться только на следующей сессии.

Одобренные обеими палатами законопроекты становятся законами после санкции короля, которая с 1707 г. всегда им давалась. Соответственно после одобрения законопроекта в палатах он направляется монарху для подписи. *Королевское одобрение, или санкция* (Roua Assent) – форма участия монарха в законодательном процессе, его завершающая стадия, после чего (королевского одобрения) билль становится законом.

В парламентской практике Великобритании по установившемуся обыкновению королевское одобрение давалось сразу на несколько биллей в течение одной церемонии. С 1854 г. монарх уже не делает это лично в Парламенте, а поручает комиссии, состоящей из трех пэров во главе с лордом-канцлером (с 2005 г. – госсекретарем по конституционным вопросам). Королевское одобрение происходит в торжественной обстановке в палате лордов, с приглашением общин (депутатов нижней палаты), за которыми посылается носитель жезлов (должностное лицо в Палате лордов) в придворной одежде. По прибытии общин в Палату лордов клерк Короны зачитывает названия биллей, а клерк Парламента производит на документах подпись на старофранцузском языке: «Так пожелала Королева». После этих слов билль становится законом.

Таким образом, королевское согласие является тем юридическим фактом, с которым связывают введение в действие санкционированного монархом закона.

§ 5. Организация исполнительной власти.

Правительство и Кабинет. Ответственность Правительства

Правительство берет происхождение от Тайного совета, постепенно дистанцируясь от него и приобретая статус самостоятельного конституционного учреждения. Исторически сформировавшийся конституционный обычай (соглашение) устанавливает, что «Страной управляет Правительство Ее Величества». Структура Правительства достаточно сложная и соответствует системе общего права, поэтому собственно Правительство и официальное Правительство не совпадают.

Официальное Правительство формируется Премьер-министром из числа депутатов правящей партии в количестве не менее 100 чел. и состоит из 4-х групп:

- (а) министры – занимают ключевые позиции и являются членами Кабинета;
- (б) министры без портфеля – члены Правительства, занимающие традиционные посты – лорд-глава, Глава Совета, лорд-охранитель печати и др.;
- (в) государственные министры – заместители в наиболее крупных министерствах;
- (г) младшие министры – обеспечивают связи между министрами и Парламентом.

В структуре Правительства учреждается более узкая коллегия – Кабинет (собственно Правительство), который фактически осуществляет высшую исполнительную власть. Соответственно в состав Кабинета входят: Премьер-министр, лорд-канцлер (государственный секретарь по конституционным вопросам), канцлер казначейства, министры внутренних дел, обороны и др. (всего от 20 до 22 министров важнейших министерств). Из числа министров, пользующихся особым доверием Премьер-министра, образуется так называемый «внутренний кабинет» – неформальное объединение из 3–5 министров.

Как и в других странах формирование Правительства охватывает два этапа. Первый этап связан с назначением Премьер-министра. Согласно конституционному обычаю лидера победившей парламентской партии приглашает королева на прием и предлагает (после того как она приняла отставку прежнего состава) сформировать правительство. Соответственно второй этап связан с назначением членов правительства. Обычай требует, чтобы член правительства был депутатом нижней палаты Парламента.

Ключевую роль в составе правительства играет Премьер-министр, пост которого по установившемуся обычаю занимает лидер партии, получившей по результатам парламентских выборов большинство в Палате общин. Премьер-министр наделен значительными полномочиями: осуществляет общее руководство Правительством, поддерживает связь между монархом и Правительством, занимает должность первого канцлера Казначейства, формирует состав Правительства, представляет монарху на подпись акты и сам их контрассигнует, самостоятельно назначает парламентские выборы и др.

Функции Кабинета не зависят от его состава и политической ориентации и заключаются в: определении политического курса государства, утверждаемого Парламентом; реализации контроля за исполнением актов Парламента; осуществлении постоянной координации деятельности органов исполнительной власти.

Как и во многих западных государствах исполнительную власть Правительство осуществляет посредством так называемой *комитетской системы*–

вспомогательных органов, или комитетов (секретариатов). Основное назначение таких комитетов заключается в информировании министерств, обеспечении контактов с Парламентом, подготовке документов и пр. Как правило, они формируются Премьер-министром применительно к направлениям деятельности Правительства – законотворчество, внешняя политика, оборона страны и др. Соответственно, не имея формального признания в статутном праве, такие структуры включают: Комитет законотворчества, Комитет обороны, Комитет внешней политики.

С XIX в. в Великобритании одновременно с формированием Правительства проигравшей на парламентских выборах партией образуется *теневой кабинет*, преследующий цель формирование альтернативной позиции по отношению к официальному курсу. Лидер проигравшей партии официально утверждается в статусе «лидера оппозиции Ее Величества», приравнивается к рангу министра и получает депутатское жалованье и оклад (примерно 31 тыс.ф.ст.).

§ 6. Судебная власть Соединенного Королевства. Акт о конституционной реформе 2005 г.

Судебная власть и осуществляющая ее судебная система страны складывалась эволюционно в течение более 900 лет. При сохраняющихся особенностях ее функционирования¹ столетиями остававшаяся «нетронутой» судебная организация в первом десятилетии XXI в. претерпевает серьезные изменения, связанные с учреждением по образцу современных государств единого высшего судебного органа – Верховного суда. Согласно Акту о конституционной реформе 2005 г. Верховный суд Великобритании является высшим судом письменного производства, получив судебные полномочия Палаты лордов, судебного комитета Тайного совета. Верховный суд состоит из 12 судей, назначаемых Ее Величеством путем выдачи писем-патентов. Структура Верхов-

¹ Осуществление судебной власти в Великобритании имеет ряд специфических признаков. К их числу следует отнести: во-первых, применение общего права, т. е. использование судебных прецедентов и признание судебной практики высших судов в качестве формы (источника) права, во-вторых, выработку процессуальных норм судом; в-третьих, апелляционную форму пересмотра дел (обжалование) и состязательность процесса, во время которого государство не выступает в качестве обвинителя, а любое дело рассматривается как борьба сторон. Судья в этом процессе – нейтральный субъект. Он выслушивает стороны и принимает решение, не вмешиваясь в прения, в борьбу сторон, в том числе при рассмотрении уголовного дела по обвинению преступника, в котором прокурор поддерживает обвинение. Судья, хотя он и является государственным служащим, не помогает прокурору, не пытается добыть дополнительные доказательства в пользу государства. Он оценивает доказательства, представленные только в судебном процессе. Если прокурор не может доказать обвинение, то судья не возвращает дело на доследование, а объявляет обвиняемого оправданным. Следовательно, согласно принципу верховенства права, английский суд не выступает на стороне государства, «над английскими судьями можно посмеиваться, как над чудаками, но их нельзя не уважать». Кроме того, для английской судебной системы характерны регулярное привлечение присяжных заседателей (хотя достаточно небольшое, если брать в процентном отношении) и практика не назначения, а избрания судей, особенно низших уровней.

Кроме того, своеобразие усматривается и в юрисдикции – большинство гражданских дел рассматриваются не в судах, а посредством альтернативных процедур, хотя и с участием судей (трибуналы, третейские суды, процедуры примирения и посредничества). Не существует также единого акта о судостроительстве (это Закон 1971 г. о судах, учредивший Суд Короны, Закон 1981 г. о Верховном суде, Закон о судах графств 1984 г., Акт о конституционной реформе 2005 г. и др.).

ного суда весьма сложная и включает высшие суды: Высокий суд, Суд Короны и Апелляционный суд, каждый из которых имеет свою структуру и собственную компетенцию.

Так, *Высокий суд* состоит из 100 судей и имеет три отделения: *суд королевской скамьи* (включает 63 судей, его возглавляет лорд – главный судья), который рассматривает уголовные и гражданские дела в первой, апелляционной и надзорной инстанциях; *канцелярское отделение* (включает 17 судей), рассматривает дела по патентным спорам, налогам, ипотеке, банкротстве и др.; *суд по семейным делам* (в его составе 20 судей и председатель), который рассматривает дела по наследованиям расторжения брака.

Суд Короны (создан в 1971 г.) включает Центральный уголовный суд и 93 судебных присутствия, образованных во всех крупных городах; рассматривает наиболее важные уголовные дела (при непризнании обвиняемым своей вины дело рассматривается с участием присяжных).

Постановления обоих судов – Высокого суда и Суда Короны – могут быть обжалованы в *Апелляционный суд* (состоит из 28 судей), который имеет два отделения: по гражданским и по уголовным делам. Решение Апелляционного суда ранее могли быть обжалованы в Апелляционный комитет Палаты лордов (его составляют назначаемые монархом ординарные лорды по апелляции – лорды-юристы).

Охарактеризованный выше Верховный суд действует в масштабе всей страны. Судьи высших судов назначаются Королевой по представлению Премьера. Что же касается в целом судебной системы страны, то она обусловлена особенностями ее территориальной организации. Вследствие этого в едином государстве параллельно действуют несколько судебных систем, по существу в каждой из четырех составляющих Великобританию территорий – в Англии, Уэльсе, Шотландии и Северной Ирландии.

Так, в Англии и в Уэльсе основу судебной системы образуют *суды графств* (возникли в 1846 г., всего их 270), наделенные гражданско-правовой юрисдикцией (рассматривают дела с иском на сумму до 5000 ф. ст.); и магистратские суды (возникли в XIV в., хотя известны со времени правления Ричарда Львиное сердце, т. е. с XII в.), которые рассматривают до 95 % гражданских и уголовных дел. В Шотландии судебная система построена на традиции старофранцузского права.

§ 7. Институт атторнея (прокуратуры) в Соединенном Королевстве Великобритании

Как отмечалось ранее, в странах, относящихся к семье общего права, не существует органов прокуратуры в том смысле как это характерно для группы стран, принадлежащих к континентальной семье права. Функции, аналогичные тем, которые осуществляют в странах континентального права органы прокуратуры, в странах общего права осуществляют иные органы. Соответственно статус, порядок формирования, характер подчиненности последних имеют принципиальные отличия. Общим для всей группы таких стран является модель устройства органов гособвинения, сложившаяся в Соединенном Королевстве Великобритании,

точнее говоря, в ее территориальных образованиях, и прежде всего в Англии и Уэльсе.

Исторически обвинение по уголовным делам в британских судах поддерживалось *ведомством Генерального атторнея*. Как и большинство должностных лиц высокого ранга Соединенного Королевства, Генеральный атторней назначается на должность монархом по совету Премьер-министра. По своему статусу Генеральный атторней – политик, является депутатом Палаты общин британского Парламента, обязан участвовать в заседаниях Кабинета, в то же время *ex officio* действует как независимый юридический консультант правительства.

В целях усиления борьбы с преступностью в 1879 г. учреждается должность Директора публичного преследования; он назначается на должность Генеральным атторнеем и работает под его общим руководством. Для части Соединенного Королевства – Англии и Уэльса Статутом (Законом) 1985 г. о преследовании за преступления учреждена Королевская служба обвинения, которую возглавляет Директор публичных преследований. Основная функция государственных («коронных») обвинителей – поддерживать обвинение в судах всех уровней по делам, расследованным полицией, а также (в некоторых случаях) возбуждать уголовные дела и участвовать в их расследовании. Директор публичного преследования может возбуждать уголовные дела по требованию министра внутренних дел и Генерального атторнея, а также по собственной инициативе в случаях, предусмотренных законом (при совершении особо тяжких или сложных преступлений, связанных с вмешательством в судебный процесс, например лжесвидетельства). Генеральный атторней возбуждает производства по расследованию государственных преступлений, связанных с посягательством на монарха или правительство, по делам о государственной безопасности, мятеже, взятках, коррупции, нарушениях Закона об охране государственной тайны 1911–1939 гг., Закона об общественном порядке 1936–1986 гг. и др.

Кроме института «коронных» обвинителей, полномочиями по возбуждению уголовного процесса обладает созданное в 1988 г. Бюро по крупному мошенничеству – независимый государственный департамент (его директор осуществляет свои полномочия под управлением Генерального атторнея), ответственное за расследование и уголовное преследование по наиболее сложным делам соответствующей категории преступлений. Предварительное расследование преступлений осуществляет преимущественно полиция.

В отличие от Англии и Уэльса в Шотландии, где становление правовой системы происходило независимо от Англии, сравнительно давно образована централизованная и единая служба государственного обвинения – Ведомство Короны и Служба поверенного судебного исполнителя (Crown Office and Procurator Fiscal Service). Прокурорская служба является департаментом исполнительной власти. Ее возглавляют Лорд-адвокат и выступающий в качестве его заместителя Генеральный солиситор Шотландии, а на местах – прокураторы-фискалы. Органы публичного уголовного преследования принимают решение о целесообразности передавать в суд и поддерживать обвинение по делу, расследованному полицией (наиболее сложные уголовные дела могут расследоваться прокураторами-фискалами). Обвинение в Высоком суде юстициариев поддерживает Генеральный солиситор Шотландии или помощники лорда-адвоката. В шерифских, а иногда и в окружных судах обвинение поддерживается прокураторами-фискалами, пользующимися большой самостоятельностью. Лорд-адвокат, Генеральный солиситор и прокураторы-фискалы могут участвовать и в процессах по гражданским делам, выступая в защиту «Короны» либо «публичного интереса».

§ 8. Территориальная организация Соединенного Королевства и местное самоуправление

Территориальная организация Соединенного Королевства представлена четырьмя регионами: Англией, Уэльсом, Шотландией и Северной Ирландией. Каждый из этих регионов имеет свое административно-территориальное устройство: Англия и Уэльс подразделяются на графства, графства делятся на административные округа (в Уэльсе – непосредственно на общины), округа – на общины (приходы). Административно-территориальное устройство Северной Ирландии сходно с описанным выше: ее территория делится на графства, графства – на округа, округа – на общины. Территория Шотландии подразделена на округа, а те – на общины.

Система местного самоуправления привязана к территориальному устройству. На всех уровнях территориального устройства составных частей Соединенного Королевства местная власть представлена органами местного самоуправления (кроме приходов и общин с населением менее 150 чел.; в приходах и общинах с численностью избирателей от 150 до 200 чел. может быть создан один приходской совет для нескольких приходов).

Система таких органов представлена соответственно: в Англии – советами (представительный орган) графств, административных округов (Англия) и приходов; в Уэльсе – советами графств, городов-графств и общин; в Шотландии – советами территориальных единиц местного управления и советами общин; в Северной Ирландии – советами округов и приходов. Каждый совет ежегодно избирает из своего состава председателя, мэра (в городах); формируются также комитеты, которым делегируются полномочия совета в сфере управления.

Срок полномочий членов местных советов (советников) составляет четыре года, в Шотландии – три года. Советники осуществляют деятельность безвозмездно, в сочетании с основной профессиональной деятельностью. Однако советники вправе освобождаться от работы на определенный срок.

Для некоторых графств Северной Ирландии, а также «столичных» графств Англии и Большого Лондона существуют особенности в организации местного самоуправления. Как известно, Актом о местном самоуправлении 1985 г. были упразднены органы местного самоуправления в Лондоне. В соответствии с ратифицированной в 1997 г. Великобританией Европейской хартии о местном самоуправлении (предусматривающей определенные стандарты прав органов местного самоуправления в европейских странах) референдумом 2 мая 1998 г., воссоздано Городское собрание и избрание мэра Лондона; в районах Лондона мэры избираются советами; в Сити избирается лорд-мэр.

Компетенция органов местного самоуправления зависит от уровня административно-территориальной единицы и определяется в законодательстве. В пределах своих полномочий органы местного самоуправления вправе принимать нормативные акты, как правило, это акты делегированного законодательства.

Глава 3. Основы конституционного права Французской Республики



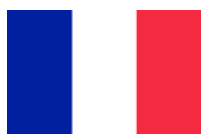
§ 1. Конституционная история Франции. Действующая Конституция Франции: форма и структура, конституционный «блок», общая характеристика основ конституционного строя, порядок пересмотра

Территория, тип правовой семьи, население, язык, государственные символы. Государство в Западной Европе. На северо-востоке граничит с Бельгией, Люксембургом и Германией, на востоке – с Германией, Швейцарией, на юго-востоке – с Монако и Италией, на юго-западе – с Испанией и Андоррой. Франция омывается Северным и Средиземным морем, проливами Падде-Кале, Ла-Манш и Бискайским заливом. Общая площадь составляет 551 тыс. кв. км. Население по состоянию на 2018 г. составляет 65,5 млн человек. За 2018 г. рост численности населения составил 273 275 чел. Религия – католицизм (48% – католики, 15% – протестанты).

Столица – город Париж.

Государственный язык – французский.

Государственные символы страны: герб, флаг и гимн.



До Великой французской революции Францию традиционно представлял простой белый флаг, символ чистоты и силы. Участники французского ополчения, которые штурмовали Бастилию 14 июля 1789 г., носили на своих головных уборах кокарды синего и красного цветов.

В 1790 г. Учредительное собрание Франции одобрило флаг-триколор, но цвета в нем располагались в другой последовательности – красный, белый, и синий. Флаг Франции состоит из трех равновеликих вертикальных полос – синего, белого, и красного цветов, слева направо. В 1790 г., после Великой французской революции, национальный цвет страны – белый – был объединен с цветами французского ополчения – синим и красным, и образовался триколор, представлявший Францию в течение всего последующего времени. Французский триколор был официально утвержден 15 февраля 1794 г. Официально флаг-триколор закреплён в конституциях 1946 и 1958 гг. Примечательно, что морской флаг Франции представляет собой такой же триколор, хотя и в других пропорциях.



Герб Франции (эмблема) – символ Франции с 1953 г. – официально-го статуса не имеет. Изображение герба представляет широкий щит, в одной части которого изображена голова льва, а в другой – голова орла. На щите изображена монограмма «RF», обозначающая «Republique Francaise» (Французская Республика). Лавровая ветвь символизирует победу Республики, дубовая ветвь обозначает мудрость, фации являются символом, ассоциируемым со справедливостью.

Конституционная история. В истории Франции было принято множество конституций (действующая Конституция является 17-й по числу принятых основных законов). *Первая Конституция* принята в 1791 г. Учредительным собранием; ее преамбулой стала Декларация прав человека и гражданина 1789 г., которая учредила дуалистическую монархию. Законодательная власть вверялась однопалатному Парламенту, исполнительная – Королю и министрам).

Первая Республика учреждена на основании Конституции от 24 июня 1793 г. Конституция ввела правление Собрания (законодательный корпус, избираемый всеобщим голосованием) и установила возможность использования полупрямой демократии. Учреждалось революционное правительство – Комитет общественного спасения, руководимый Робеспьером и концентрировавшим в своих руках всю полноту власти. По социально-политической сути это была революционная диктатура. После низвержения режима в 1794 г. наблюдается возврат к Конвенту, учреждается двухпалатный законодательный орган и Директория. Учрежден временный Консулат, в который вошел и Бонапарт Наполеон. До 1815 г. Франция характеризуется как империя. В отмеченные периоды было принято несколько конституций: в 1795 г. – Конституция III года республики; 1799 г. – 4-я консульская Конституция Наполеона, или Конституция VIII года; в 1801 г. 5-я Конституция; в 1803 г. – 6-я Конституция; в 1814 г. – Хартия Людовика XVIII. В 1830 г. принята – 8-я Конституция – Хартия Луи Филиппа Орлеанского.

Вторая Республика была учреждена Конституцией 1848 г. Она учредила институт президента, избираемого на четыре года, после чего вновь произошла реставрация монархического строя.

Третья Республика провозглашена Конституцией 1871 г. Введена дуалистическая парламентская форма правления. Отмечалось существенное усиление Парламентаризма. В марксистской литературе установившийся государственный режим характеризовался Парижской Коммуной.

Конституционный закон предписывал одобрить новую Конституцию в Совете министров при наличии заключения Государственного совета и передать его на референдум. Текст Конституции (его основа – концепция, изложенная в речи де Голя в Байо 16 июня 1946 г.) был выработан ближайшими сотрудниками де Голля, одобрен Советом министров 3 сентября 1958 г. и принят на референдуме 28 сентября 1958 г.

На рубеже окончания первого пятидесятилетия и начала второго в XX в. страна проходит два этапа конституционного развития. В 1946 г. на волне широкого демократического подъема после окончания Второй мировой войны принимается одна из наиболее демократических в мире конституций, учредившая *Четвертую республику*. Происшедшие в последующем события, по официальной версии, острополитическая внутренняя и внешняя обстановка в стране, а также путч в Алжире (в то время колонии Франции), связанная с этим угроза гражданской войны в самой метрополии обусловили принятие.

Конституционного закона от 3 июня 1958 г. о предоставлении генералу де Голлю полномочий по подготовке новой Конституции¹.

Единственная статья данного закона уполномочивала подготовить новую Конституцию, в основу которой должны быть положены следующие принципы:

- (1) только всеобщее голосование является источником власти и способом образования законодательной и исполнительной власти;
- (2) исполнительная и законодательная власти должны быть отделены друг от друга;
- (3) правительство должно быть ответственно перед Парламентом;
- (4) судебная власть остается независимой и обеспечивает соблюдение прав и свобод, закрепленных в преамбуле Конституции 1946 г. и в Декларации прав человека и гражданина 1789 г.;
- (5) Конституция должна позволить организовать отношения Республики с народами, которые с ней ассоциированы.

Вступившая в силу Конституция юридически оформила новый период ее политического и конституционного развития – *период Пятой Республики*. Одновременно с принятием Конституции целая группа заморских территорий Франции (кроме одной – Гвинеи) получили независимость. Переходные положения Конституции уполномочили Президента страны в 4-месячный срок предпринять меры к учреждению системы институтов, предусмотренных конституционными установлениями. За указанный период Правительство в порядке делегированного законодательства издало 296 ордонансов, сформировав таким образом правовую основу нового конституционного режима.

С 1958 г. Конституция претерпела более 20 изменений.

¹ Изучение проблемы указывает еще на одну версию смены конституционно установленного строя. Из «старых» демократий (не только в Европе, но и в мире) Франция была, пожалуй, единственной страной капиталистического мира, в которой на парламентских выборах победили левые силы. «Левизна» сильно ощущалась в конституционном устройстве страны, в первую очередь в форме государственного правления, придании Парламенту его истинного назначения в системе разделения властей. По своему содержанию, социальной направленности Конституция 1946 г. являлась одной из самых прогрессивных в мире. Влияние гражданских институтов на власть, государственную политику внутри страны и на внешнеполитической арене, в особенности через демократическую партийную систему, было явно выражено. Усилившееся к концу 1950-х годов противостояние социалистических стран и стран капиталистического лагеря, раскручивание новых витков «холодной войны», связанная с этим боязнь ведущих западных государств того, что примеру Франции могут последовать многие другие, прежде всего европейские страны, а равно страны африканского и азиатского континентов, вступавших в полосу национально-освободительных войн (обратим внимание на то, что в 1960 г. всем бывшим колониям Франции была предоставлена самостоятельность), собственно говоря, и являлось главной причиной созревшего (по-видимому, не во Франции) проекта радикального конституционного устройства, которое в определяющей мере и привело к появлению «новой» Франции. При этом, конечно, в основу реализации намеченного сценария были положены действительно имевшие место отмеченные выше факторы внутривластного свойства, хотя и не носившие характера доминанты. Реализация отмеченного сценария привела к учреждению принципиально нового типа государственного строя, с неизвестной ранее в мире формой правления – полупрезидентской республикой; учреждению конституционных механизмов, резко ослабивших роль законодательной власти и придавших Парламенту роль подчиненного органа по отношению к правительству. Пожалуй, впервые столь явно демократическое государство конституционно закрепило асимметрию высших государственных органов. Приоритет исполнительной власти над законодательной ощущался во всем: во внутреннем устройстве Парламента, в организации его деятельности, в объеме законодательных полномочий, институционализации регламентарной власти, «рационализированном» парламентаризме и пр. Понадобилось длительное время – более 20 лет, чтобы вносимые конституционными законами поправки к Основному закону несколько переформатировали конституционное устройство, придав Парламенту характер высшего представительного органа страны.

По юридической форме Конституция 1958 г. является кодифицированной. В то же время в первой части преамбулы указано на составные части Конституции: Декларацию 1789 г., преамбулу Конституции 1946 г., а с 2005 г. – Хартию окружающей среды 2004 г. Это также сформулированные Конституционным советом Франции принципы, имеющие конституционное значение. Все это вместе, по мнению французских конституционалистов, составляет «конституционный блок», или Конституцию в материальном смысле.

Структура конституционного текста 1958 г. включает преамбулу, 16 разделов и 96 статей, из которых несколько имеют двойную нумерацию: 47-1, 53-1, 53-2. Связано это с включением их в текст после принятия Конституции.

Преамбула нормативна. Кроме целей принятия, содержит необычную для вводных положений основных законов, внесенную Конституционным законом от 4 августа 1995 г. ст. 1: «Франция является неделимой и социальной Республикой. Она обеспечивает равенство перед законом, независимо от происхождения, расы и религии. Уважает все верования». Конституционным законом от 28 марта 2003 г. содержание ст. 1 дополнено положением: «Ее организация является децентрализованной».

Основная часть Конституции включает следующие разделы: I. О суверенитете; II. Президент республики; III. Правительство; IV. Парламент; V. Об отношении между Парламентом и правительством; VI. О международных договорах и соглашениях; VII. Конституционный совет; VIII. О судебной власти; IX. Высокий суд; X. Об уголовной ответственности членов Правительства (внесен Конституционным законом от 27 июля 1993 г.); XI. Экономический, социальный и экологический совет; XI-бис «Защитник прав»; XII. О территориальных коллективах; XIII. Переходные положения, относящиеся к Новой Каледонии; XIV. О франкофонии и о соглашениях об ассоциации; XV. О Европейском Союзе; XVI. О пересмотре. Глава XVII. «Переходные положения» (Конституционным законом от 4 августа 1995 г. № 880 отменена).

Конституция 1958 г. является одной из составных частей так называемого «конституционного блока», в который, как отмечалось, включены Декларация прав и свобод человека и гражданина 1789 г., преамбула к Конституции 1946 г., разработанные Конституционным советом конституционные принципы и Хартия окружающей среды 2004 г.

Являющаяся составной частью «конституционного блока» *Декларация прав и свобод человека и гражданина 1789 г.*, закрепляет естественные права: свободу и равенство от рождения; право на собственность; право на сопротивление унижению; суверенитет народа; право делать все, что не запрещено законом; право на равный доступ к общественным должностям; свободу слова, мысли, совести; презумпцию невиновности; ответственность власти перед народом.

В свою очередь *Преамбула Конституции 1946 г.* содержит блок социально-экономических прав: обязанность государства способствовать реализации трудовых прав; право на забастовку; право трудящихся через уполномоченных ими лиц определять условия труда и заключения коллективных трудовых договоров и участие в руководстве предприятиями; гарантии развитию личности и семьи; забота государства о матери и ребенке, оказании помощи престарелым; гарантии охраны здоровья; гарантии равного доступа детей и взрослых к образованию, приобретению профессии и культуре. Это также признание долгом государства организацию бесплатного и светского образования всех степеней; социализация собственности.

Необходимо обратить внимание на то обстоятельство, что в ст. 1 закреплён принцип социального государства.

Хартия окружающей среды 2004 г. – компактный акт, включающий 10 статей: о праве каждого жить в окружающей среде, сбалансированной с соблюдением требований охраны здоровья» (ст. 1); об обязанностях каждого участвовать в улучшении окружающей среды (ст. 2); предотвращение попыток посягательства на окружающую среду (ст. 3); возмещение вреда, причиненного окружающей среде (ст. 4); о требованиях к публичной политике, которая должна способствовать устойчивому развитию, согласованной с охраной и использованием окружающей среды, с экономическим и социальным прогрессом (ст. 6); о праве каждого на доступ к информации об окружающей среде (ст. 7) и др.

Наиболее характерной особенностью Конституции 1958 г. является собственно ее нормативное содержание, приспособленное преимущественно для оформления государственного и политического строя, принципиальные характеристики которого заключены в закреплении резко усилившейся роли исполнительной ветви власти и ослаблении роли Парламента. Соответственно учреждение конституционных механизмов, обеспечивающих именно эту особенность Конституции 1958 г., выделяют ее среди тех основных законов европейских государств, которые были приняты во второй половине XX в.

К собственно конституционным новеллам, получившим закрепление в Конституции 1958 г., следует отнести: отражение в конституционных нормах статуса партий; конституционное определение иерархии законов, учреждение принципиально нового вида закона – органического; признание примата международного права над собственным законодательством; учреждение квазисудебного органа конституционного контроля; учреждение конституционных органов с нетипичным (двойным) статусом – экономического, социального и экологического совета, Государственного совета, Счетной палаты.

Частичный пересмотр Конституции. Порядок пересмотра определен в разделе XVI «О пересмотре». По способу пересмотра Конституция 1958 г. является жесткой. Правом инициативы пересмотра наделяется как Президент, действующий по предложению Премьер-министра, так и члены Парламента. По установленной процедуре законопроект или предложение о пересмотре может быть внесено в любую палату и принимается путем издания закона о внесении поправок в Конституцию. Закон должен быть принят в идентичной редакции обеими палатами Парламента и получить одобрение на референдуме, после чего он вступает в силу. Согласно Конституции (ч. 3 ст. 89) референдум не проводится, если Президент принимает решение о передаче принятой Парламентом поправки на рассмотрение Парламента, созываемого в качестве Конгресса (совместное заседание палат Парламента). В этом случае закон о поправке считается одобренным, если за него проголосует 3/5 от общего числа поданных Конгрессом голосов (такой способ принятия поправок к Конституции Франции наиболее распространенный).

Посредством оговорки Основной закон содержит так называемые неизменяемые положения (нормы) – абсолютный запрет относительно невозможности изменения конституционного установления. Так, согласно ч. 5 ст. 89 Конституции предметом пересмотра не может быть республиканская форма правления.

§ 2. Полупрезидентская форма правления. Конституционная система высших органов государства Франции

Конституция учредила не имевшую до этого аналогов в мировой конституционной практике *полупрезидентскую форму республиканского правления*. Согласно установленной конструкции власти Президент является гораздо более весомой фигурой в сравнении с Парламентом. Исполнительная власть бивалентна. В сфере исполнительной власти прерогативы Президента значительны: он принимает акты без контрасигнации; это также право роспуска им Национального собрания, введения чрезвычайного положения без согласия Парламента, назначения (дискреционно) референдума и др. После конституционной реформы 1962 г., которая ввела выборы главы государства путем всеобщего голосования, позиции Президента еще более усилились¹.

В то же время отмечается значительное ослабление роли Парламента, который ограничен в монополии на издание законов (ст. 34 Конституции), в то время как правительство конституционно правомочно принимать акты по самому широкому кругу вопросов, обычно относящихся к предмету законодательного регулирования. Феномен регламентарной власти связан именно с французской моделью власти. Закрепив абсолютно ограниченные законодательные полномочия Парламента, Конституция вместе с тем признает за правительством право отменять акты Парламента, если последний вышел за пределы этих полномочий (при наличии заключения Конституционного совета). Это также ограничение количества постоянных комиссий палат Парламента – до шести в каждой палате (только Конституционным законом 1998 г. их количество увеличено до семи). В законодательном процессе правительство наделено сильными прерогативами; по действующему праву Премьер-министр может отменять и изменять законы и ордонансы, принятые до 1958 г., а также те, которые изданы по предметам регламентарной власти; предварительным условием принятия регламентов палат и внесения в них поправок является рассмотрение их Конституционным советом с точки зрения их конституционности (ст. 61 Конституции); тем самым выход палаты за пределы конституционных норм исключен; французский бикамерализм, в отличие от американского и британского, предназначен преимущественно для ограничения роли Парламента (во всяком случае, на момент принятия Конституции это было очевидно).

Таким образом, статус Парламента претерпел существенные изменения в сравнении с периодами конституционного развития Франции, где он занимал господствующее положение в системе органов государства. Он более не определяет политики государства – это прерогатива правительства, хотя и по согласованию с Парламентом; обладает абсолютно ограниченной законода-

¹ Официозная позиция по данному вопросу в самой Франции сформулирована в докладе Консультативного комитета по пересмотру Конституции от 15 февраля 1993 г. и является весьма неопределенной: «Наша Конституция, бесспорно, устанавливает Парламентский режим. Но значительное число норм этого акта и, в частности, способы выборов напоминают некоторые черты президентской формы правления. Существует ли между ними смешение и в каких соответствующих дозах? Можно ли говорить о кумуляции? Или наоборот, режим находится вне традиционных категорий и не имеет других определений, кроме того, которое он предлагает сам?» (Жак Ж.-П. Конституционное право и политические институты : учеб. пособие / пер. с франц. М. : Юрист, 2002. С. 259–260).

тельной компетенцией, в то время как правительство наделено широкой регламентарной властью. В указанном смысле закреплённая в ст. 2 Конституции формула демократического строя: «Правление народа, по воле народа и для народа» с точки зрения воспринятой модели организации власти Конституцией 1958 г. подвергается серьёзному испытанию.

Вместе с тем Правительство, являясь солидарной коллегией, как это установила Конституция, несёт коллективную ответственность перед Национальным собранием (нижней палатой Парламента), а министры не могут быть привлечены к индивидуальной политической ответственности. Принцип разделения властей закреплён в ст. 16 Декларации прав и свобод человека и гражданина 1789 г.: «Общество, в котором не обеспечено пользование правами и не проведено разделение властей, не имеет конституции». Это положение дополняют ст. 49 и 50 Конституции 1958 г., которые закрепили принцип ответственности правительства перед Парламентом, притом что основные рычаги влияния на исполнительную власть предоставлены Президенту.

Государственный режим Франции зависит от партийного состава Национального собрания. Если Президент, Парламент и правительство «одноцветны», то реальная власть главы государства возрастает. Поэтому в отечественном государствоведении говорят о *министерском* или *президентском* *государственном режиме*, а при разноцветном квалифицируют его *дуалистическим режимом*. Французские конституционалисты исходят из того, что усиление исполнительной власти, которое закрепила Конституция, привело к тому, что был создан дуалистический парламентский режим. Он олицетворяет возврат к первоначальной концепции, которая преобладала в конце существования Июльской монархии или в начале Третьей Республики до кризиса 16 мая 1877 г.»¹.

Сформулированные выше выводы характеризуют государственный строй Франции на момент принятия ею действующей Конституции. Конституционными законами от 4 августа 1995 г., 2 октября 2000 г., 28 марта 2003 г., 23 июля 2008 г. и др. значительно усилены позиции Парламента в системе власти. Прежде всего это касается усиления контрольных полномочий Парламента в отношении правительства.

Так, ст. 48 Конституции в ред. Конституционного закона от 4 августа 1995 г. и ч. 3 ст. 48 в ред. Конституционного закона от 23 июля 2008 г. № 724 устанавливают, что одна неделя заседаний из четырех резервируется первоочередно и в порядке, устанавливаемой каждой палатой, для контроля за деятельностью Правительства и оценки публичной политики. При этом согласно ч. 4 ст. 48 один день заседаний в месяц резервируется для повестки дня, установленной каждой палатой по инициативе оппозиционных групп заинтересованной палаты, а также по инициативе групп меньшинства. Согласно ч. 5 ст. 48 не менее одного заседания в неделю (ранее одно заседание в месяц) резервируется для вопросов членов Парламента и ответов Правительства.

Конституционным законом от 23 июля 2008 г. № 724 Конституция дополнена ст. 47-2, в соответствии с которой учрежденный «Счетный суд помогает Парламенту в контроле за деятельностью Правительства».

¹ Жаке Ж.-П. Указ. раб. С. 260.

Этим же Законом в Конституцию включена ст. 51-1, наделившая палаты правом в своих регламентах признавать особые права групп оппозиции и групп меньшинства (и те, и другие наделены правами Парламентских групп).

Согласно введенной в Конституцию ст. 51-2, каждая палата наделена правом создавать комиссии по расследованию для сбора информации. Правила их организации и функционирования определены законом, условия создания – регламентами «если оно является неотложным».

Одновременно значительно расширены законодательные полномочия Парламента. Конституционными законами от 22 февраля 1996 г. № 138, от 28 марта 2003 г. № 276, от 1 марта 2005 г. № 205, от 23 июля 2008 г. № 724 прежняя редакция ст. 34 Конституции подвергнута существенной корректировке, значительно расширено ее содержание и, соответственно, законодательные права легислатуры. Предусмотрено принятие Парламентом двух новых видов законов – о программировании («определяющих цели деятельности Государства») и о финансировании социального обеспечения («определяют общие условия его финансового равновесия»). Кроме того, предусмотрено, что положения данной статьи «могут быть уточнены и дополнены органическим законом».

Несколько ослаблено давление Правительства в законодательном процессе. Теперь, введенной Конституционным законом от 23 июля 2008 г. № 724 в ст. 44 члены правительства, как и члены Парламента вправе вносить поправки, но только на заседании или в комиссии и в соответствии с условиями, установленными регламентами палат, определенных органическим законом. Новая редакция ст. 41 Конституции предусматривает, что возражение против внесения в Парламент какого-либо предложения, не входящего в сферу регулирования законом, может исходить не только от правительства или его премьера, но и председателя палаты.

Таким образом, конституционные новеллы демократизировали Основной закон страны, усилив представительные начала в конституционном устройстве и тем самым в определенной мере изменив конфигурацию высших органов государства в системе власти.

Конституционную систему высших органов государства составляют: Президент, Парламент, представленный Национальным собранием и Сенатом, Совет министров (Совет кабинета), высшие суды, а на региональном и местном уровне – префекты, супрефекты, территориальные структуры центральных органов, а также мэры коммун и районов (непосредственно подчиняющиеся в том числе центральной власти).

§ 3. Конституционный статус Президента

Даже сама композиция конституционного текста, не говоря уже о содержании соответствующих разделов Основного закона, не оставляет сомнения в том, что юридически Президент возведен на верхнюю ступень в государственной иерархии. Понятно, что полномочия Президента обусловлены формой правления, его ключевым положением в системе разделения властей. «Ниша» Президента в системе власти конституционно определена. Согласно ч. 1 и 2 ст. 5 Конституции «Президент Республики следит за соблюдением Конститу-

ции. Он обеспечивает своим арбитражем нормальное функционирование публичных властей, а также преемственность государства. Он является гарантом национальной независимости, территориальной целостности».

Обозначив особый статус Президента в системе власти, Конституция закрепила обширный перечень его *полномочий во всех* сферах государственной деятельности – в законодательной, исполнительной и судебной областях; он также наделен чрезвычайными, внешнеполитическими и иными полномочиями. Следовательно, Президент обладает рычагами реального воздействия на все ветви власти.

Так, *во взаимодействии с исполнительной властью* (сфера государственного управления) Президент самостоятельно назначает Премьер-министра, а по его представлению – министров; он же «прекращает функции Премьер-министра по его предложению об отставке» (ст. 8); председательствует в Совете министров, подписывает принятые им декреты и ордонансы (тем самым осуществляя вместе с Правительством регламентарную власть), участвует в подготовке правительственных законопроектов.

Во взаимодействии с Парламентом (сфера законодательства) Президент наделен полномочиями созыва чрезвычайных Парламентских сессий; направляет письменные послания, определяя в них стратегию и первоочередность принятия законопроектов (при этом по установившемуся обыкновению никогда не посещает заседания Парламента); санкционирует в течение 15 дней принятые Парламентом законы, обладая при этом правом отлагательного вето (преодолимо абсолютным большинством голосов в обеих палатах); вправе распустить Национальное собрание, но только после консультаций с председателями палат и Премьер-министром (ст. 12); вносит в палаты Парламента предложение о поправках к Конституции; в случаях, определенных Конституцией, вправе назначать референдум (ст. 11), включая и конституционный, ратифицирующий принятые Парламентом поправки (ст. 89); соучаствует в осуществлении конституционного контроля, дискреционно направляя в Конституционный совет обычные законы, принятые Парламентом, и др.

Во взаимодействии с судебной властью Президент, наделенный властью «следить за соблюдением Конституции» (ст. 5), вправе назначать трех членов Конституционного совета и его председателя, право помилования, право руководства Высшим советом магистратуры и назначения всех его членов.

В сфере обороны Президент является Главнокомандующим Вооруженными силами, обладает правом отдать приказ об использовании ядерного оружия; председательствует в высших советах и комитетах Национальной обороны (ст. 15).

По Конституции (ст. 16) Президент *наделен чрезвычайными полномочиями*: в случае, когда независимость нации находится под непосредственной угрозой, а нормальное функционирование конституционных институтов власти прекращено, вправе вводить в стране чрезвычайное положение (ст. 16).

Внешнеполитические полномочия Президента так же значительны: он заключает и ратифицирует международные договоры (кроме требующих обязательной ратификации Парламентом); назначает послов и чрезвычайных по-

сланников в иностранных государствах, принимает верительные грамоты от послов иностранных государств и др.

Избрание Президента. Конституция Франции устанавливает, что Президент избирается путем прямых выборов по мажоритарной избирательной системе абсолютного большинства (относительного большинства – во втором туре). Несколько необычен способ поддержки кандидата на пост Президента: для его регистрации требуется собрать не менее чем 500 подписей публичных должностных лиц (префектов, супрефектов) в 30 департаментах (допускается залог в 10 тыс. франков). Срок полномочий с 2000 г. составляет пять лет (до этого семь лет).

Результаты последних выборов Президента, состоявшихся 23 апреля 2017 г. (первый тур, явка составила 77,77 %) и 7 мая 2017 г. (второй тур, явка составила 74,56 %), представлены в таблице 5:

Таблица 5.

Кандидат	Партия, которую представляет кандидат	Результат в абс. выраж.	Результат в %
Эмманюэль Макрон	Вперёд!	8 657 326	24,01 %
Марин Ле Пен	Национальный Фронт	7 679 493	21,30 %
Франсуа Фийон	Республиканцы	7 213 797	20,01 %
Жан-Люк Меланшон	Непокорённая Франция	7 060 885	19,58 %
Бенуа Амон	Социалистическая партия	2 291 565	6,36 %
Николя Дюпон-Эньян	Вставай, Франция	1 695 186	4,70 %
Жан Лассаль	Будем сопротивляться	435 365	1,21 %
Филипп Путу	Новая антикапиталистическая партия	394 582	1,09 %
Франсуа Асселино	Народный республиканский союз	332 558	0,92 %
Натали Арто	Рабочая борьба	232 428	0,64 %
Жак Шеминад	Солидарность и прогресс	65 598	0,18 %
Всего избирателей		47 581 118	100,0 %
Не голосовало		10 577 572	22,23 %
Голосовало		37 003 546	77,77 %
Пустые		659 302	1,78 %
Недействительные		285 431	0,77 %
Итоговое число голосов		36 058 813	97,45 %

Конституционно Президент наделен иммунитетом – обладает неприкосновенностью (не имеющей абсолютного характера).

Конституционная ответственность Президента. Основанием ответственности является только государственная измена. Процедуры привлечения к ответственности следующие: (1) обвинение выдвигается обеими палатами, при этом решение каждой из палат принимается абсолютным большинством голосов; (2) окончательное решение по делу правомочен выносить Высший суд Республики. Его число равно избираемому количеству членов Национального собрания и Сената (по 6 Парламентариев от каждой палаты). При досрочном прекращении полномочий Президента временное их осуществление (по решению Конституционного совета не менее чем через 20 и не позднее чем

через 35 дней после прекращения полномочий должно состояться голосование по выборам нового президента) возлагается на Сенат; в случае, если к тому имеются препятствия, эту функцию осуществляет Правительство. При временном осуществлении полномочий невозможен роспуск нижней палаты Парламента и назначение референдума в порядке ст. 11 Конституции.

Содействие в осуществлении полномочий Президента оказывает *администрация (аппарат) Президента*, включающая военный и гражданский дом. Это советники по вопросам обороны и безопасности и по иностранным делам, вопросам внутренней политики, структуры, обеспечивающие личный статус главы государства, его взаимодействие с общественными объединениями и средствами массовой информации. При Президенте действует Совет обороны (включает 15 членов); после событий 11 сентября 2001 г. создан возглавляемый Президентом *Совет внутренней безопасности*.

§ 4. Конституционный статус Правительства. ***Иные конституционные органы***

При оценке места Правительства в структуре власти Пятой Республики следует иметь в виду, что его статус в Конституции определяется в третьей главе, помещенной вслед за главой о Президенте. Тем самым конституционно подчеркивается особый вес этого органа, что в принципе обусловлено установленной формой правления. Не случайно, что в Конституции при определении компетенции Правительства использован так называемый остаточный принцип наделения полномочиями: перечень таких полномочий прямо не закрепляется в конституционном тексте, в котором (ст. 34) юридически определено и исчерпывающе обозначены вопросы, требующие законодательного урегулирования. Иными словами, Конституция содержит закрытый перечень (несколько смягченный последующими поправками) тех вопросов, по которым Парламент правомочен принимать законы. Все, что находится за пределами этих вопросов, носит регламентарный характер и отнесено к ведению исполнительной власти, которую представляют Президент и Правительство (*регламентарная власть*). Таким образом, Правительство осуществляет *регламентарную власть*, предполагающую принятие им ордонансов и декретов по вопросам, которые, как отмечалось, обычно составляют предмет законодательного регулирования.

По Конституции (ст. 20) Правительство «определяет и проводит политику нации, распоряжается администрацией и Вооруженными силами».

Правительство наделено сильными прерогативами в законодательной сфере: обладает правом законодательной инициативы, обсуждает на заседаниях законопроекты, подлежащие внесению в Парламент, устанавливает очередность рассмотрения законопроектов в палатах Парламента, регулирует процедуры разрешения разногласий палат по обсуждаемому законопроекту (управляя движением «челнока»), инициированному Правительством; конституционно наделено правом воздействовать на Парламент в целях ускоренного принятия им внесенного законопроекта. Так, согласно ч. 2 ст. 45.3 Конституции, если вследствие разногласия между двумя палатами принятие проекта или предложения закона оказалось невозможным после двух чтений в каждой

палате, то Правительство вводит «ускоренную процедуру», т. е. процедуру упрощенного принятия закона. Конституция (ст. 38) наделяет Правительство правом для выполнения своей программы в течение ограниченного времени издавать ордонансы по предметам законодательного регулирования, обусловив это право необходимостью предварительного обращения к Парламенту.

Осуществляя оперативное управление (отчасти и стратегическое) в общегосударственном масштабе, Правительство особо уделяет внимание координации экономических, социальных и финансовых проблем; проблем в сфере внутренних дел, заморских территорий, обороны и безопасности; вопросы внешних сношений; в сфере образования, обучения молодежи и отдыха; в сфере правосудия и судебной полиции, публичной свободы и прав человека, проблема ветеранов и репатриированных; сфера культуры, связи и международных отношений. Каждая из этих групп вопросов, являющихся объектом деятельности Правительства, подразделена на соответствующие секторы (всего их 6).

Состав Правительства определен в Конституции. Это Премьер-министр и министры, которые назначаются на должность и смещаются с должности Президентом по представлению Премьер-министра. При этом статус министра не совместим с осуществлением любого депутатского мандата, государственной службой или профессиональной деятельностью. Бивалентный характер формы правления означает, что как Президент, так и глава Правительства обладают сильными полномочиями в сфере осуществления исполнительной власти. По мнению французских конституционалистов, разграничение их полномочий может быть выражено формулой: «Президент заказывает музыку, а исполняет ее Правительство». Организующая роль Президента по отношению к Правительству проявляется в праве главы государства председательствовать на заседаниях Совета министров; лишь при необходимости эту роль выполняет Премьер-министр. По Конституции, в том случае если заседание Правительства ведет Президент, оно квалифицируется как Совет министров (ст. 9); если же заседание возглавляет Премьер-министр, то оно обозначается Советом кабинета. Совет кабинета (в отличие от Совета министров) не имеет конституционной основы своего существования – это собрание министров под председательством Премьер-министра. Заседание правительства в таком составе проводятся редко, поскольку свои конституционные полномочия Правительство осуществляет посредством заседаний Совета министров.

Вместе с тем ключевое место в Правительстве занимает Премьер-министр. Он руководит деятельностью Правительства, несет ответственность за осуществляемый курс, назначает на военные и гражданские должности, ставит вопрос о доверии Правительству (после обсуждения в Совете министров), замещает при необходимости Президента и др. Роль Премьер-министра обусловлена еще и тем, что по Конституции (ст. 19) именно он контрассигнует акты Президента, кроме случаев, предусмотренных в ч. 1 ст. 8, ст.ст. 11, 12, 16, 18, 54, 56 и 61 Конституции Франции. Правда, по той же Конституции (ст. 22) в случае необходимости и акты Премьер-министра контрассигнуются министрами.

Конституционная ответственность Правительства. Правительство является солидарной коллегией, несет коллективную ответственность перед Национальным собранием, а министры не могут быть привлечены к индивидуальной политической ответственности.

Конституционная ответственность предусмотрена ст.ст. 49 и 50 Конституции, возможна в виде *отставки* по различным основаниям. Во-первых, в процессе постановки Премьер-министром перед Национальным собранием *вопроса о доверии*; как правило, это связано с представлением Правительством своей программы или декларации об общей политике. Если палата большинством не поддерживает, Правительство уходит в отставку. Это так называемый вотум недоверия. Во-вторых, отставка возможна по инициативе депутатов Национального собрания посредством принятия *резолуции порицания*, которая должна быть подписана не менее 1/10 депутатов палаты. Конституционно предусмотрено, что голосование проводится не ранее чем через 48 часов после внесения резолюции. Резолюция считается принятой при условии, что она получила поддержку абсолютного большинства голосов от общего числа депутатов палаты. В-третьих, кроме указанных оснований, конституционная ответственность в виде отставки правительства наступает и в том случае, если при *интерпелляции* (постановке парламентариями специальных вопросов, ответы на которые обязательны, могут быть обсуждены в палате на ее заседании и подлежат голосованию) будет получен неудовлетворительный ответ Правительства и негативное для него голосование. В этом случае также применяется описанная выше процедура принятия резолюции порицания.

Во всех этих случаях Премьер-министр должен вручить Президенту заявление об отставке Правительства. Юридически глава государства может принять одно из двух решений: издать указ об отставке Правительства или о роспуске Национального собрания.

Конституционным законом от 27 марта 1993 г. № 952 в Конституцию была внесена глава X об уголовной ответственности членов Правительства (ст. 68-1). В качестве конституционного юрисдикционного органа был учрежден Суд правосудия Республики, который включает 15 судей: 12 Парламентариев, избираемых в равном составе от обеих палат, и 3 магистратов-судей из состава Кассационного суда, один из которых председательствует в Суде правосудия Республики (ст. 68-2). По установленной конституционной процедуре любое лицо, считающее себя потерпевшим от преступления или проступка, совершенного членом Правительства при осуществлении его функций, может подать жалобу в комиссию по ходатайствам. Комиссия выносит постановление о прекращении процедуры или о направлении жалобы Генеральному прокурору при Кассационном суде в целях обращения в Суд Республики.

Конституцией предусмотрено функционирование иных конституционных органов. Это *Экономический, социальный и экологический совет*, учрежденный Конституционным законом от 27 июля 1993 г. № 952 в редакции Конституционного закона и от 23 июля 2008 г. Задача Совета – привлечение к выработке решений экономического и социального характера заинтересованных организаций и объединений. Совет дает консультации и заключения по запросам Правительства; может и по своей инициативе с целью привлечь внимание

Правительства давать заключения об исполнении экономических и социальных планов. Состоит из 230 членов, формируется на корпоративной основе, включает представителей предпринимательских организаций (72), от профсоюзов (69), от лиц свободных профессий (3), и лиц, назначаемых Правительством. Срок полномочий Совета – пять лет. Важное место в структуре государства занимает *Государственный совет* – орган, возникший во Франции в конце XVIII в. для контроля за деятельностью публичной администрации. В современном виде включает около 300 членов, возглавляется Премьером, которого может замещать министр юстиции, и разделен на шесть секций: пять административных и одну – по разрешению споров. Государственный совет – это одновременно и высший орган административной юстиции, и консультативный орган Правительства; среди прочих поручений он в обязательном порядке проводит правовую экспертизу подготовленных правительством законопроектов и проектов ордонансов.

В 1973 г. учрежден *институт посредника*, которого Закон 1989 г. определяет «как независимую власть»; он назначается на должность декретом Совета министров; срок полномочий составляет шесть лет. К компетенции Посредника отнесено рассмотрение жалоб граждан на действия публичной администрации территориальных коллективов. Конституционным законом № 2008-724 от 23 июля 2008 г. в Конституцию включена глава XI-bis, учредившая пост *Защитника прав детей*. Статус Защитника прав детей определен Органическим законом № 2011-333 от 29 марта 2011 г. «О защитнике прав».

§ 5. Парламент Франции: структура, порядок формирования и устройство Национального собрания и Сената, статус парламентариев, организация деятельности. Общая процедура. Законодательное производство

Правовое положение Парламента определено главой четвертой Конституции; нормы, касающиеся парламентских производств, организации деятельности палат Парламента, закреплены в регламентах Национального Собрания и Сената.

Структурно Парламент состоит из двух палат: нижней – Национального собрания и верхней – Сената. Палаты заседают отдельно, совместное заседание возможно лишь при условии, если Президент созывает Конституционный конгресс для внесения поправок в Конституцию.

Национальное собрание состоит из 577 депутатов, при этом 22 из них избираются в заморских территориях. Национальное собрание избирается на основе двухтуровой мажоритарной системы абсолютного большинства (во втором туре – относительного большинства). Для избрания депутатов предусмотрен возрастной ценз – достижение 23 лет, ценз гражданства. Совместно с депутатом избирается его заместитель. Срок полномочий палаты составляет пять лет. В отличие от Сената Национальное собрание подлежит роспуску.

Последние парламентские выборы в Национальное собрание состоялись 11 июня 2017 г. (первый тур, явка составила 48,70 %) и 18 июня 2017 г. (второй тур, явка составила 42,64 %). Результаты выборов представлены в таблице 6.

Таблица 6.

Партии и избирательные коалиции			Тип 1			Тип 2			Всего	
			Голосов	%	Мест	Голосов	%	Мест	Мест	%
	Вперёд, Республика! (<i>La République En Marche!</i>)	REM	6 391 269	28,21	2	7 826 432	43,06	306	308	53,38
	Демократическое движение (<i>Mouvement démocrate</i>)	MoDem	932 227	4,12	0	1 100 790	6,06	42	42	7,28
Президентское большинство (центристы)			7 323 496	32,33	2	8 927 222	49,12	348	350	60,66
	Республиканцы (<i>Les Républicains</i>)	LR	3 573 427	15,77	0	4 039 989	22,23	112	112	19,41
	Союз демократов-независимых (<i>Union des démocrates et indépendants</i>)	UDI	687 225	3,03	1	551 760	3,04	17	18	3,12
	Разные правые	DVD	625 345	2,76	0	306 240	2,76	6	6	1,04
Парламентские правые			4 885 997	21,56	1	4 897 989	26,95	135	136	23,57
	Социалистическая партия (<i>Parti socialiste</i>)	PS	1 685 667	7,44	0	1 033 023	5,68	30	30	5,20
	Радикальная партия левых (<i>Parti radical de Gauche</i>)	PRG	106 311	0,47	0	64 860	0,36	3	3	0,52
	Разные левые	DVG	362 281	1,60	1	263 619	1,45	11	12	2,08
Парламентские левые			2 154 269	9,48	1	1 361 502	7,49	44	45	7,80
	Национальный фронт (<i>Front national</i>)	FN	2 990 454	13,20	0	1 590 858	8,75	8	8	1,39
	Непокорённая Франция (<i>La France insoumise</i>)	FI	2 497 622	11,03	0	883 786	4,86	17	17	2,95
	Зелёные	ECO	973 527	4,30	0	23 197	0,13	1	1	0,17
	Французская коммунистическая партия (<i>Parti communiste français</i>)	PCF	615 487	2,72	0	217 833	1,20	10	10	1,73
	Восстань, Франция	DLF	265 420	1,17	0	17 344	0,10	1	1	0,17
	Регионалисты	REG	204 049	0,90	0	137 453	0,76	5	5	0,87
	Прочие ультраправые	EXG	68 320	0,30	0	19 030	0,10	1	1	0,17
	Прочие ультраправые	EXD	175 214	0,77	0	—	—	0	0	0,0
	Прочие	DIV	500 309	2,21	0	100 574	0,55	3	3	0,52
Всего			22 654 998	100,00	4	18 176 777	100,00	573	577	100,00

Сенат состоит из 321 чел., при этом 12 мандатов зарезервировано за французами, проживающими в заморских территориях (проводимая реформа Сената предполагает довести численность его членов до 346). Квалификации для избрания сенатором следующие: французское гражданство и достижение возраста 35 лет. Выборы сенаторов косвенные, проводятся по департаментам (в зависимости от численности населения в департаменте применяется пропорциональная избирательная система или мажоритарная); срок полномочий составляет девять лет. Применяется процедура ротации членов Сената: каждые три года палата обновляется на одну треть.

Устройство палат. Оно сходно. Палату возглавляет Председатель. При этом Председатель Сената замещает Президента при досрочном прекращении им полномочий. Председатели имеют полномочия, касающиеся и организации палаты, и собственные полномочия (назначение трех членов Конституционного совета).

В каждой палате создаются:

(а) *бюро палаты*, назначением которого является руководство службами палаты, применение и толкование регламентов, рассмотрение споров по поводу содержания протоколов палаты и др. В бюро палаты входят: председатель, вице-председатели (шесть – в Национальном собрании и четыре – в Сенате), секретари (соответственно, 12 и 8) и квесторы (по три в каждой палате). Функция бюро – определение еженедельного плана работы на три недели вперед;

(б) *конференция председателей в палатах*: включает бюро палаты и председателей фракций, генерального докладчика комиссии финансов, общей экономики и плана и одного члена Правительства.

В состав палаты входят также *квесторы* (должностные лица палаты, которые осуществляют управление финансовыми делами и имуществом палаты, контроль за порядком и работой служб) и *секретари палат*, переизбираемые в Национальном собрании – ежегодно, а в Сенате каждые три года.

Основные рабочие органы палат – парламентские комиссии:

постоянные (по делам культуры, иностранным делам, финансам, конституционным законам и пр.). Конституционным законом от 23 июля 2008 г. № 724 внесены изменения в первоначальный текст Конституции 1958 г.: палаты в соответствии конституционными новеллами вправе создавать не по шесть, как ранее, а по семь постоянных комиссий;

смешанные или паритетные комиссии, создаваемые для устранения разногласий между палатами;

комиссии adhoc, назначение которых – рассмотрение вопросов лишения депутатских полномочий;

комиссии по расследованию и контролю, учреждаемые для рассмотрения вопросов деятельности Правительства, коррупции, взяточничества.

В составе палат имеются также депутатские объединения: в Национальном собрании – это политические группы, фракции. Для образования фракции установлено их минимальное количество: не менее 25 парламентариев – в Национальном собрании и не менее 15 – в верхней палате.

Статус парламентариев характеризуется его свободным (представительным) мандатом. Согласно ст. 28 Конституции Франции «любой императивный мандат ничтожен». Независимость парламентариев и Парламента обеспечивается *правилом несовместимости мандата* – запрет возмездно осуществлять деятельность, кроме артистической. Действует *иммунитет* (ст. 26), ответственность абсолютна. Неприкосновенность парламентариев несколько усилена Конституционным законом от 4 августа 1995 г. Согласно новой редакции, ч. 2 ст. 26 Конституции любой член Парламента не может по делам уголовным или исправительным подвергаться аресту или какой-либо другой мере, лишающей его свободы или ограничивающей ее, иначе, как с разрешения бюро палаты, в состав которой он входит; часть 3 ст. 26 устанавливает, что задержание, меры, лишающие свободы или ограничивающие ее, или преследование члена Парламента приостанавливается на период сессии, если этого требует палата, в состав которой он входит.

Членам Парламента предоставлен *индемнитет* – денежное вознаграждение, включающее жалованье, оплату (1/4 жалованья) за участие в работе палаты. При достижении пенсионного возраста предоставляется повышенная пенсия.

Компетенция Парламента. Основываясь на положениях раздела V «Об отношении между Парламентом и правительством» и содержащейся в нем

ст. 34, согласно которой законы принимаются по исчерпывающему кругу вопросов, конституционалисты однозначно делают вывод о том, что компетенция Парламента носит *абсолютно ограниченный характер*. Это значит, что: а) Парламент вправе рассматривать только те вопросы, которые императивно предписаны Конституцией, и б) только по этим вопросам принимать законы. Все, что не охватывается содержанием ст. 34, согласно ч. 1 ст. 37 Конституции, носит регламентарный характер и осуществляется Правительством. Соответственно *полномочия и прерогативы Парламента в законодательной сфере* носят закрытый характер. Это принятие конституционных законов (ст. 89), органических (ст. 46) и простых, финансовых законов (47) и законов о финансировании социального обеспечения. Следует отметить, что конституционными законами от 22 февраля 1996 г. № 138, от 28 марта 2003 г. № 276, от 1 марта 2005 г. № 205, от 23 июля 2008 г. № 724 прежняя редакция статьи 34 подвергнута существенной корректировке, значительно расширено ее содержание, законодательные полномочия Парламента. Предусмотрено принятие им двух новых видов законов – о программировании («определяют цели деятельности Государства»), законы о финансировании социального обеспечения («определяют общие условия его финансового равновесия»). Кроме того, предусмотрено, что положения данной статьи могут быть уточнены и дополнены органическим законом.

Во внешнеполитической сфере и в сфере обороны Парламент дает разрешение на ратификацию заключенных главой государства наиболее важных международных договоров (ст. 53); посредством издания постановлений и резолюций правомочен давать разрешение на объявление войны (ст. 35), продление осадного положения на срок более 12 дней. Остальное – предмет регулирования регламентарной власти.

К прерогативам Парламента отнесены и *контрольные полномочия*. При этом парламентарии обладают традиционными конституционными средствами и используют традиционные конституционные формы (депутатские вопросы к министрам, но только один день в неделю; интерпелляции; деятельность комиссий по расследованию; деятельность института парламентского посредника, учрежденного в 1973 г. и др.).

Контрольные производства Парламента. Согласно новой редакции ст. 24 Конституции, учрежденной Конституционным законом от 23 июля 2008 г. № 724 Парламент контролирует деятельность Правительства; он оценивает публичную политику. Парламентский контроль осуществляется посредством использования различных инструментов: созданием следственных и контрольных комиссий. Следственные комиссии преследуют цель получение информации по определенным фактам; в их состав входят до 30 депутатов или 21 сенатора, обладают судебно-процессуальными полномочиями и вправе вызывать свидетелей, налагать санкции за отказ от предоставления документов в виде штрафа и от 6 месяцев до 2 лет тюремного заключения. Деятельность комиссии публична, по результатам ее деятельности может быть принята резолюция порицания. К контрольным механизмам относятся также отказ в доверии Правительству (вопрос о доверии ставится премьер-министром в связи с правительственной программой или голосованием по конкретному законопроект), постановка устных вопросов и др.

Организация деятельности и общая процедура. Палаты юридически равноправны. Сенат в основном наделен совещательными полномочиями. По требованию Правительства Национальное собрание принимает закон, минуя Сенат. Статус палат урегулирован нормами Конституции и регламентов, а, кроме того, в каждой палате есть Генеральная инструкция бюро палаты – своего рода внутренний регламент (свод внутриорганизационных норм) палаты.

Как и в любом Парламенте, работа проходит в *сессионном порядке*. Согласно ст. 28 Конституции (в редакции Конституционного закона от 4 августа 1995 г.) предусмотрена одна сессия в год (до этого проводились две сессии в год): Парламент собирается по полному праву на одну очередную сессию, которая начинается в первый рабочий день октября и заканчивается в последний рабочий день июня. Часть 2 ст. 28 устанавливает, что число дней заседаний не должно превышать 120. Согласно части 3 этой же статьи Премьер-министр вправе после консультаций с председателем соответствующей палаты принять решение о проведении дополнительных дней заседаний. В соответствии с измененной Конституционным законом от 23 июля 2008 г. № 724 ст. 29 Конституции «органический закон устанавливает продолжительность полномочий каждой палаты, число ее членов, их вознаграждение, условия избираемости, режим неизбираемостей и несовместимостей». По Конституции внеочередные сессии созываются премьер-министром или большинством депутатов Национального собрания.

Заседания публичные, голосование личное, в исключительных случаях органический закон разрешает делегировать парламентариям свое право.

Законодательное производство. По действующей Конституции 1958 г. *право законодательной инициативы* принадлежит Премьер-министру и членам Парламента (ч. 1 ст. 39). При этом законопроекты вносит Премьер-министр, а законодательные предложения – депутаты. Подавляющая часть законодательных инициатив (до 95 %) вносится в Парламент именно Правительством. Законопроекты (законодательные предложения) представляются в любую палату, финансовые и о финансировании социального обеспечения вносятся только в нижнюю палату. Особые процедуры установлены для обсуждения права законодательной инициативы Премьер-министра: при обсуждении вначале высказывается Государственный совет, после чего проект должен быть рассмотрен Советом министров; иногда привлекается заключение Экономического и социального совета.

До $\frac{1}{4}$ всех законопроектов Правительство вначале направляет в Сенат, располагающего правом «внутреннего» вето. Согласно ст. 41 Конституции, если во время законодательной процедуры выявляется, что какое-либо предложение или поправка не входит в область законодательства, правительство может заявить об их неприемлемости.

Обсуждение законопроектов проводится в *форме чтений*, которые проводятся параллельно: вначале Национальное собрание рассматривает проект в первом чтении, потом первое чтение проводит Сенат, после чего законопроект возвращается в Национальное собрание для рассмотрения во втором чтении и т. д. «Челнок» продолжается до тех пор, пока палаты не придут к единому мнению. Правительство на основании ст. 44 Конституции, после начала деба-

тов, может возражать против поправки, которая предварительно не обсуждалась в комиссии. Особая процедура предусмотрена для органических законов: а) законопроект ставится на голосование по истечении 15 дней после его внесения; б) используется процедура согласования законопроекта, в ходе которой Национальное собрание может принять закон абсолютным большинством голосов; в) принятый органический закон может быть подписан Президентом после рассмотрения Конституционным Советом.

Принятый Парламентом закон Президент в течение 15 дней рассматривает и утверждает его либо использует право вето, в том числе и право выборочного вето.

§ 6. Организация судебной власти во Франции.

Во Франции действует континентальная система организации судебной власти. Соответственно учреждено несколько судебных подсистем, основную из которых образуют суды общей юрисдикции, в систему которых входят:

(1) *трибуналы малой инстанции*, представляющие низшую ступень, к подсудности которых отнесены гражданские дела с ценой иска до 20 тыс. франков, а также уголовные дела наказание по которым возможно в виде лишения свободы до 2 месяцев или штраф до 6 тыс. франков. При рассмотрении уголовных дел трибуналы малой инстанции именуются трибуналами полиции. Судопроизводство в таких судах осуществляется судьей единолично. Указанные суды образуются в каждом главном городе департамента и в судебных округах;

(2) *трибуналы большой инстанции*, представляющие среднее звено системы общих судов, которые действуют коллегиально и только в составе профессиональных судей; образуются, как правило, по одному в каждом департаменте (всего их 175 в метрополии и 8 за пределами континентальной территории Франции). К их подсудности в гражданско-правовой сфере отнесено рассмотрение дел с высокой ценой иска. При рассмотрении уголовных дел они именуются исправительными судами и рассматривают дела, по которым может быть назначено наказание на срок не свыше пяти лет лишения свободы. Рассмотрение дел о тяжких преступлениях отнесено к подсудности *суда ассизов* состоит из 3 профессиональных судей и 9 ассизов; работает сессионно (одна сессия в 3 месяца);

(3) высшее звено образуют *апелляционные суды*, создаваемые по одному на 2–4 департамента (всего их 34). Включают несколько палат (по уголовным, гражданским, социальным делам и др.). Заседания проводят коллегиально;

(4) *Кассационный суд*, который возглавляет судебную систему Франции; включает шесть палат (в том числе одну по уголовным делам), рассматривающих кассационные жалобы; является судом в отношении приговоров и решений, и не рассматривает конкретные дела (т. е. его следует квалифицировать как суд права, а не факта).

Самостоятельным звеном судебной системы является *административная юстиция* – система судов, рассматривающих административные дела. В административную юстицию входят: административные суды; апелляционные суды; Государственный совет, возглавляющий систему органов административной юстиции. Действует также административная юстиция со специальной компетенцией, которая включает: Счетный суд, Суд бюджетной и финансовой дисциплины, Комиссию по делам банков, контролирующую кредитные учреждения, Центральную комиссию социальной помощи. Квасисудебным органом конституционного контроля является Конституционный совет.

§ 7. Конституционная юстиция Франции. Конституционный совет

Организация конституционного правосудия во Французской Республике определена разделом VII, ст. 93 («Конституционный совет») Конституции 1958 г. (принята на референдуме 28 сентября 1958 г.) и конкретизирована Органическим законом о Конституционном совете, введенным в действие Ордономансом № 58-1067 от 7 ноября 1958 г. («Ordonnance № 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel»)¹.

Конституционное правосудие во Франции осуществляет квазисудебный орган конституционного контроля – Конституционный совет, а также по предмету, определенному вышеупомянутым Органическим законом в его осуществлении отчасти принимают участие Государственный совет (высший орган административной юстиции) и Кассационный суд (высший судебный орган общей юрисдикции). При этом Закон разграничивает полномочия этих органов в сфере обеспечения режима конституционности в стране².

Согласно Конституции и Органическому закону Конституционный совет – орган, состоящий из девяти членов, назначаемых на 9 лет без права повторного назначения: одну часть членов Конституционного совета назначает Президент и по одной трети – председатели палат Парламента; каждые 3 года обновляется на одну треть своего состава. По должности в состав Конституционного совета входят также экс-президенты.

В статье 92 Конституции и разделе I Органического закона («Организация Конституционного совета») установлено, что члены Конституционного совета, кроме тех, кто входит в Совет по праву, назначаются Президентом Республики, председателем Национального собрания и председателем Сената. При этом председателя Конституционного совета назначает Президент Республики; Председатель избирается из числа назначаемых членов Совета или входящих в него по праву. Об указанных назначениях делается публикация в «Journal officiel»³.

В Конституционный совет, образуемый впервые, входят три члена, назначаемые на три года, три – на шесть лет и три – на девять лет. Президент Республики, председатель Национального собрания и председатель Сената назначают по одному члену в каждую из этих групп.

Перед вступлением в должность назначаемые члены Конституционного совета приводятся к присяге перед Президентом Республики. Они клянутся добросовестно и преданно исполнять свои обязанности, быть беспристрастными и преисполненными уважения к Конституции, хранить в тайне ход обсуждения и голосования в Совете, не занимать никаких политических позиций, не давать консультаций по вопросам, относящимся к компетенции Совета. О принятии присяги составляется акт.

¹ Переведено В. В. Маклаковым по: Code constitutionnel. 2014. Textes jour au 10aoft 2013. P. 2013 // См. : Маклаков В. В. Конституционный контроль и защита прав и свобод человека в современной Франции : учеб. пособие / РАН. ИНИОН. Центр социал. науч.-информ. исслед. Отд. правоведения. отв. ред. Алферова Е. В. М., 2015.

² Червонюк В. И. Конституционный судебный процесс : учебное пособие / В. И. Червонюк. М. : Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, 2017. С. 301–310.

³ Там же. С. 341.

На членов Конституционного совета распространяется принцип несовместимости: должность члена Конституционного совета несовместима с должностью члена Правительства или Экономического, социального и экологического совета, а «также с должностью Защитника прав». В равной мере должность члена Конституционного совета несовместима с осуществлением любого выборного мандата. При этом, как следует из Органического закона (ст. 4) положения о профессиональной несовместимости должностей, применяемые к членам Парламента, в равной мере относятся к членам Конституционного совета.

Специальным декретом установлены обязанности и ограничения, распространяющиеся на членов Конституционного совета. В частности, членам Конституционного совета во время осуществления ими своих функций запрещается:

занимать какую-либо политическую позицию или консультировать по вопросам, являющимся или могущим явиться предметом решения Совета;

занимать в какой-либо партии или политическом объединении любые ответственные или руководящие посты и, в более широком плане, осуществлять в них деятельность, не совместимую со статусом члена Совета;

указывать свою должность члена Конституционного совета в любом документе, который может быть опубликован, и в документах о любой государственной или частной деятельности.

Члены Конституционного совета информируют председателя об изменениях, которые могли бы произойти в их деятельности вне Совета.

Любой, член Конституционного совета, намеревающийся получить выборный мандат, должен просить о предоставлении ему отпуска на время избирательной кампании. Уход в отпуск является правом.

В случае необходимости Конституционный совет оценивает соблюдение одним из своих членов основных и специальных обязательств, указанных в Декрете.

В определенных Декретом случаях Конституционный совет выносит решение тайным голосованием и простым большинством членов, входящих в его состав, включая членов, входящих в состав Совета по праву.

Конституционный совет действует на профессиональной (постоянной) основе. Председатель и члены Конституционного совета получают вознаграждение, соответственно равное окладам двух высших категорий государственных должностей вне шкалы государственной службы. Для тех членов Совета, которые продолжают заниматься деятельностью, совместимой с функциями члена Совета, вознаграждение сокращается наполовину.

Принимаемый в Совете министров по предложению Конституционного совета Декрет определяет обязанности, возлагаемые на членов Совета, «гарантирует независимость и достоинство их деятельности». В число обязанностей, в частности, входит запрещение членам Совета в течение срока их полномочий занимать какую-либо политическую позицию по вопросам, которые уже являются или могут быть предметом решений Совета, равно как и давать консультации по такого рода вопросам.

Согласно Закону члены Совета замещаются, по крайней мере, за восемь дней до истечения срока их пребывания в должности; при этом член Конституционного совета может уйти в отставку, для чего он направляет Совету заявление. Новый член назначается не позднее месяца после подачи заявления об отставке. Отставка считается принятой с момента назначения нового члена.

Деятельность Конституционного совета определена в главе I («Общие положения») раздела II. Установлено, что Конституционный совет собирается по созыву его председателя, а если последний не может этого сделать, то старшим по возрасту членом Совета. Законодательно определен кворум: решения и заключения Конституционного совета принимаются в присутствии не менее семи советников, за исключением случая непреодолимой силы, надлежаще констатируемого протоколом.

В соответствии с Декретом, принимаемого Советом министров по предложению Конституционного совета, определяется структура генерального секретариата Совета. Финансирование Конституционного совета осуществляется из «общего» (государственного) бюджета. Распорядителем кредитов является председатель Совета.

Главное в компетенции Конституционного совета – это рассмотрение актов Парламента на предмет их конституционности (при этом обязательному контролю подлежат органические законы и регламенты палат). Кроме того, это также разрешение споров о компетенции между Парламентом и Правительством, законности выборов Парламентариев и главы государства и др.

Финансирование Конституционного совета осуществляется из «общего» (государственного) бюджета. Распорядителем кредитов является председатель Совета.

Глава вторая Органического закона определяет процедуры обеспечения конституционности. Конституционный контроль во Франции является предварительным. Согласно ст. 17 Закона принятые Парламентом органические законы передаются на рассмотрение Конституционного совета премьер-министром. Предварительному конституционному контролю подлежат также регламенты обеих палат Парламента (Национального собрания и Сената) и вносимые в них изменения.

По установленной законом процедуре, если закон передается в Конституционный совет по инициативе парламентариев, то в Совет представляется один или несколько запросов, содержащих в общем числе не менее 60 подписей депутатов или сенаторов. Оценка соответствия Конституции решается по докладу члена Конституционного совета; при этом процессуальные сроки рассмотрения доклада определены Конституцией (абз. 3 ст. 61).

Законодательно определен порядок принятия Конституционным советом решения, требования, предъявляемые к принимаемому решению, а также правовые последствия такого решения. В частности, императивно предписано, что «решение Конституционного совета должно быть мотивировано» и опубликовано в «*Journal officiel*» (ст. 20 Органического закона). Публикация решения Конституционного совета, констатирующего, что какое-либо положение не противоречит Конституции, прекращает приостановку срока промюльгации. Предусмотрено, что если Конституционный совет определит, что переданный ему на рассмотрение закон содержит противоречащее Конституции положение и оно неотделимо от всего этого закона, то последний не может быть промюльгирован (ст. 22).

В том случае, если Конституционный совет определит, что закон содержит противоречащее Конституции положение, но оно не является неотделимым от этого закона, то Президент может либо промюльгировать закон, за

исключением названного положения, либо потребовать от палат Парламента нового обсуждения закона.

Законодательно определены последствия оценки регламентов палат Парламента. В случае, если Конституционный совет определит, что переданный ему на рассмотрение регламент палаты Парламента содержит положение, противоречащее Конституции, то это положение не может применяться палатой, его принявшей.

Согласно Конституции (абз. 2 и 3 ст. 62) «положение, объявленное неконституционным по основаниям ст. 61-1, отменяется со времени опубликования решения Конституционного совета или в более позднюю дату, указанную в этом решении. Конституционный совет устанавливает условия и ограничения, при соблюдении которых последствия, которые указанное законодательное положение породило, могут быть пересмотрены. Решения Конституционного совета какому-либо обжалованию не подлежат. Они обязательны для всех публичных властей, для всех административных и судебных органов»¹.

В специальной главе Органического закона (глава II bis) урегулирован «приоритетный вопрос о конституционности» – определен порядок передачи судами, подведомственных Государственному совету и Кассационному суду, запросов о конституционности в Конституционный совет.

В частности, установлено, что в судебных органах, подведомственных Государственному совету или Кассационному суду, может быть представлено заявление (*le moyen tire*) о том, что какое-либо законодательное положение посягает на права и свободы, гарантированные Конституцией, и притом это заявление под угрозой его неприемлемости должно быть представлено в отчетливой и мотивированной письменной форме. Такая возможность может быть использована в первый раз при апелляционном рассмотрении дела. При этом заявление не может быть сделано в суде присяжных. При апелляционном рассмотрении дела судом присяжных по первой инстанции заявление может быть сделано в письменном виде при подаче апелляционной жалобы. Это письменное заявление немедленно направляется в Кассационный суд.

Судебный орган немедленно выносит мотивированное решение о передаче приоритетного вопроса о конституционности в Государственный совет или в Кассационный суд при выполнении следующих условий: (1) опротестуемое положение применяется в споре или в процедуре, или составляет основу для привлечения к ответственности (*despoursuites*); (2) это положение не было еще объявлено соответствующим Конституции по мотивам и содержанию каким-либо решением Конституционного совета, если не изменены обстоятельства; (3) вопрос носит серьезный характер.

Решение о передаче вопроса направляется в Государственный совет или в Кассационный суд в течение восьми дней со дня его вынесения вместе с жалобами (*lesmoires*) или заключениями сторон. Оно не подлежит какому-либо обжалованию. Отказ о направлении вопроса может быть оспорен только в случае обжалования решения, касающегося всего или части судебного спора.

Если вопрос о приоритетности направлен, судебный орган откладывает принятие решения до получения решения Государственного совета или Кассационного суда, или если был запрошен Конституционный совет, то до получения его решения следственные органы (*le recours d'el'instruction*) не приостанавливают рассмотрения дела, и они могут предпринять необходимые временные или охранительные меры (*conservatoires cessaires*).

В равной мере судебный орган выносит постановление, не ожидая решения по приоритетному вопросу о конституционности, если закон или регламент предусматривает,

¹ Червонюк В. И. Конституционный судебный процесс : учебное пособие / В. И. Червонюк. М. : Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, 2017. С. 306–307.

что он выносит постановление в определенный срок или в срочном порядке. Если судебный орган по первой инстанции выносит постановление немедленно, и если производится апелляционное обжалование его решения, то апелляционная инстанция откладывает вынесение решения. Эта инстанция, однако, может не откладывать вынесение решения, если она является тем органом, который постановляет в определенный срок или в срочном порядке.

Кроме того, когда отсрочка в вынесении решения влечет непоправимые или очевидные чрезмерные последствия в отношении прав какой-либо стороны, то судебный орган, который принимает решение о передаче вопроса о конституционности, может постановить по вопросам, которые должны быть немедленно решены.

Если было произведено обжалование в кассационном порядке, несмотря на то что судьями, рассматривавшими дело по существу (*les juges du fond*), вынесено решение, не дожидаясь решения Государственного совета или Кассационного суда, или если был запрошен Конституционный совет, любое решение по обжалованию откладывается, пока не будет постановлено по приоритетному вопросу о конституционности.

Законом (ст. 23-4) установлено, что в трехмесячный срок, считая со времени получения документа, предусмотренного в статье 23-2 или в последнем абзаце статьи 23-1 Государственный совет или Кассационный суд принимают решение о направлении «приоритетного вопроса о конституционности» в Конституционный совет. При этом заявление о том, что какое-либо законодательное положение посягает на права и свободы, гарантированные Конституцией, может быть подано, включая первый раз при кассационном обжаловании, в случае когда дело рассматривается в Государственном совете или Кассационном суде. При любом состоянии дела Государственный совет или Кассационный суд, если они запрошены заявлениями (*moyens*), оспаривающими соответствие какого-либо законодательного положения, с одной стороны, правам и свободам, гарантированным Конституцией, и, с другой стороны, международным обязательствам Франции, должны вынести решение в приоритетном порядке о направлении вопроса о конституционности в Конституционный совет. Мотивированное решение Государственного совета или Кассационного суда о запросе Конституционного совета направляется последнему с документами или заключениями сторон; решение Государственного совета или Кассационного суда сообщается в судебный орган, который им передал приоритетный вопрос о конституционности; о нем уведомляются стороны в восьмидневный срок со времени вынесения этого решения.

Конституционный совет немедленно уведомляет Президента, Премьер-министра и председателей Национального собрания и Сената. Эти лица могут направить в Конституционный совет свои замечания по приоритетному вопросу о конституционности, о котором они были извещены.

Если какое-либо положение закона страны Новая Каледония стало предметом приоритетного вопроса о конституционности, то Конституционный совет также уведомляет о нем председателя правительства Новой Каледонии, председателя Конгресса и председателей собраний провинции.

Решение о принятии запроса к рассмотрению Конституционный совет постановляет в трехмесячный срок, считая со времени его запроса.

Мотивированное решение Конституционного совета доводится до сведения сторон и сообщается либо Государственному совету либо Кассационному суду, а также, в случае необходимости, судебному органу, которым был поставлен приоритетный вопрос о конституционности.

Согласно Конституции и Органическому закону конституционности должны быть подвергнуты не только принятые Парламентом законы, но и законопредложения. В случае обсуждения законодательного предложения или поправки, в отношении которых Правительство заявило об их неприемлемости, Конституционный совет наделяется правом их немедленного приостанов-

ления. В восьмидневный срок Конституционный совет выносит мотивированное решение по данному запросу.

К юрисдикции Конституционного совета отнесены также полномочия относительно оценки выборов Президента и разрешения споров по выборам депутатов и сенаторов.

В частности, по запросу Правительства, сделанному на основании ст. 7 Конституции, Конституционный совет абсолютным большинством голосов членов, входящих в состав Совета, может принять решение о констатации невозможности для Президента осуществлять свои функции.

Избрание депутата или сенатора может быть опротестовано в Конституционном совете не позднее 18.00 десятого дня, следующего за объявлением результатов выборов. Право обжалования результатов выборов принадлежит всем лицам, внесенным в избирательные списки или в избирательные списки в консульствах в округах, в которых проводились выборы, а также лицам, которые представили заявление о кандидатуре.

Согласно Закону (ст. 34) Конституционный совет может быть запрошен только подачей письменного заявления, направляемого в генеральный секретариат Совета или представителю государства. Такое заявление не имеет отлагательного действия, освобождается от гербового и регистрационного сборов.

§ 8. Государственно-территориальное устройство Франции. Французский регионализм. Местное управление и самоуправление. Статус заморских департаментов и заморских территорий

В учебной литературе Францию характеризуют как государство: а) унитарное; б) унитарное с элементами регионализма (хотя и сильно централизованное; в) сложное унитарное. Если строго следовать формально-юридическим установлениям Конституции 1958 г., то можно прийти к выводу о том, что Франция – это унитарное государство. Однако взаимосвязанный анализ целого ряда норм Основного закона указывает на то, что Францию правильнее все же квалифицировать квазирегиональным (приближающимся к региональному) государством. На это указывает состав ее государственной территории. В составе государственной территории Франции: 22 региона, 96 департаментов (в том числе несколько заморских, а также 4 заморские территории). Кроме того, на региональный характер государства указывает и наличие в его составе политической автономии – Корсики.

Соответственно, государственно-территориальное устройство страны включает несколько уровней:

(1) *регион* (самое крупное образование – всего 22; один регион объединяет от 3 до 5 департаментов);

(2) *департамент* – среднее звено – всего 99 (95 во Франции и 4 заморских);

(3) *коммуна* – низовое звено – всего 36 тыс.;

(4) *округ* – территория, в пределах которой осуществляется управление определенной отраслью (здравоохранение, образование и пр.); возглавляет супрефект;

(5) *кантон* – избирательный округ, используемый при выборах генеральных советников.

Местное самоуправление и управление. Местное самоуправление континентального типа романской ветви: организовано на уровне коммун и де-

партаментов, при этом характеризуется сочетанием функций самоуправления и государственной власти.

На низовом уровне территориальной организации страны – в коммунах – учреждаются следующие органы местного самоуправления:

- (а) коммунальные советы, избираемые населением;
- (б) мэр, и его заместители, представляющие муниципалитет.

По действующему законодательству количественный состав советов пропорционален численности населения коммун и равняется от 9 (с числом менее 100 жителей) до 69 (с числом жителей более 300 тыс.).

Мэр сочетает функции главы муниципального образования и государственного чиновника, председательствует на заседаниях муниципального совета, обеспечивает исполнение его решений; он же возглавляет администрацию, назначает на все должности муниципальных чиновников, выдает разрешения по вопросам землеустройства, руководит муниципальной полицией, а в сельских коммунах – сельской полицией, состоящей из сторожей; осуществляет регистрацию актов гражданского состояния, организует проведение выборов (подчиняясь при этом префекту).

В системе муниципальной власти мэр обладает значительными властными полномочиями: может давать обязательные указания (отремонтировать частное здание, перекрыть движение), может обязать купающихся надевать купальные шапочки, закрывать танцплощадки, разрешать владельцу кафе выставлять столики на улице и пр.

Публичная власть на уровне департамента включает: *представительный орган – генеральный совет* (выборы генеральных советников осуществляются по кантонам, на которые разделены департаменты; от каждого кантона по мажоритарной системе в два тура избирается по одному советнику сроком на шесть лет, при том, что каждые три года происходит обновление половины состава совета); *исполнительную власть*, которая в департаментах осуществляется *постоянной комиссией*, в составе председателя, четырех заместителей и других членов. Персонально состав определяется генеральным советом и каждые три года подлежит ротации. Непосредственно оперативное управление осуществляет президиум, состоящий из председателя и нескольких членов.

В пределах департамента правительство назначает префекта, который осуществляет контроль за деятельностью территориальных подразделений министерств и ведомств.

Публичная власть на уровне регионов включает *региональные советы – представительные органы*, избираемым на шесть лет (по пропорциональной системе при 5 % заградительном барьере), возглавляемые *председателем*, который одновременно руководит исполнительный органом – *постоянным комитетом* и *возглавляет исполнительную власть в регионе*. При этом функции государственной власти осуществляет префект самого крупного в регионе департамента.

Для так называемых метрополитенских городов (Париж, Лион, Марсель) установлен особый статус. К примеру, в Париже учреждаются следующие органы: совет Парижа и избираемый им мэр. По своему статусу мэр осуществляет руководство всеми службами, кроме полиции, руководство которой отнесено к юрисдикции префекта города, исполняющего одновременно и функции председателя совета Парижа. Совет Парижа включает 263 городских советников. Все метрополитенские города подразделяются на

районы (в Париже – 20, Марселе – 16, в Лионе – 9), в которых также создается местное самоуправление: совет района и мэр района и его заместитель, избираемые советом района. К полномочиям мэра отнесена сфера актов гражданского состояния, обеспечение обязательного школьного образования, подготовка и проведение выборов. Законодательно установлена дисциплинарная ответственность мэра и его заместителей: при совершении дисциплинарного проступка указанные лица специальным постановлением министра могут быть отстранены от должности сроком на один месяц.

Заморские территории и заморские департаменты. В основном это малонаселенные острова, расположенные на других континентах. Большой самостоятельностью обладают заморские территории – Новая Каледония, Французская Полинезия, острова Уоллис и Фитуна, а также Арктические земли. Все они имеют собственные законодательные и исполнительные органы власти. Компетенция ограничена только вопросами обороны, внешней политики. Правовое положение этих территорий определено законами Франции. В каждой из территорий Правительством Франции назначен представитель государства.

Статус четырех заморских департаментов – Гваделупы, Гвианы, Мартиники и Реюньон аналогичен статусу французских регионов и департаментов. Есть выборные органы, государственное управление осуществляет префект.

Особый статус у Корсики. Он определен Законом 1991 г. о статусе территориального коллектива Корсики. Органы власти наделены значительными полномочиями. Есть свой Парламент – Собрание, которое принимает законы. Собрание формирует Исполнительный совет, который возглавляет председатель Собрания. По территориальному устройству остров разделен на два департамента. Фактически – это политическая (национально-территориальная) автономия. При этом центральная власть осуществляет контроль над территорией; Собрание может быть распущено Правительством, если то сочтет, что нормальная работа Собрания невозможна.

Глава 4. Основы конституционного права ФРГ



§ 1. Конституционная история Германии. Особенности принятия и общая характеристика Основного закона – действующей Конституции ФРГ 1949 г.

Территория, тип правовой семьи, состав населения, язык, государственные символы. Территория ФРГ – 357 тыс. кв. км. Государственная граница протекает от северной точки на острове Зильт до южной точки в Альпах у Оберсдорфа, протяженность страны – около 880 км, от Сельфканта на германо-нидерландской границе на западе, до восточной границы на Лаузитцер Нейсе у Дешки, насчитывается 640 км. Германии принадлежат Восточно-Фризские острова, часть Северно-Фризских островов, Гельголанд в Северном море, острова Фемарн, Рюген и Худдензее, большая часть острова Узедом и некоторые маленькие острова в Балтийском море. Численность населения, по данным на 2018 г., составляет 81 млн 398 931 чел.; демографический состав населения: около 97% составляют немцы. Рост численности населения за 2018 г. составил примерно 48 тыс. чел. Религия – христианство – протестантизм (лютеране – свыше 50%) и католики.

Столица – город Берлин (до объединения восточных и западных земель – Бонн).

Государственный язык – немецкий.

По принадлежности к правовым семьям Германия традиционно относится к континентальной семье права – так называемая его германская ветвь.

Государственные символы страны: герб, флаг и гимн.



Флаг Германии представлен в виде трех равновеликих горизонтальных полос черного, красного, и золотого цветов. Соотношение сторон немецкого флага составляет 3:5.

Известно, что черный и золотой были цветами флага Священной Римской империи с изображением орла, на котором впоследствии появился также красный цвет. Кроме того, Австрийская империя, происходящая от Священной Римской империи, на своем флаге также имела черный и золотой цвета.



Предположительно герб Германии появился примерно в 1200 г.; изображает черного орла с красными когтями, клювом, и языком, на желтом фоне. Изображенный на гербе орел известен как «федеральный орел». На протяжении истории страны были разные вариации в оформлении герба Германии, связанные с военными и политическими причинами, однако всегда главной темой оставался орел. В современном оформлении герба Германии представлены цвета государственного флага Германии. Орел также используется на монетах, циркулирующих в стране, номиналом в один и два евро.

Конституционная история страны. Как единое государство Германия существует с 1871 г. До этого она представляла не связанное между собой государственно-правовыми узами множество разрозненных и независимых немецкоязычных государств и государственных образований (Пруссия, Бавария, Саксония и др.).

Начало *первого этапа* собственно конституционной истории страны можно отнести к 1815 г., когда было предпринята попытка объединения 38 государств (княжеств), получившая название «рыхлой конфедерации». Союз распался в ходе Австро-Прусской войны в 1866 г.

Следующей попыткой был период после революции 1830 г., когда в отдельных германских землях принимаются так называемые «*среднегерманские конституции*». Пост революционный период 1848–1849 г. связан с намерением принять общегерманскую конституцию. Вследствие разобщенности германской нации, принятая *Имперская конституция церкви св. Павла* (в этой церкви во Франкфурте заседало Национальное собрание, одоблившее Конституцию), осталась лишь в правовой памяти. Вместе с тем в землях конституционное строительство все же имело место, в частности, была принята Конституция Австрии в 1848 г., в Пруссии в 1850 г. и др.

Второй этап связан с появлением первой общегерманской конституции: в 1871 г. под руководством Пруссии, которая «железом и кровью» во главе с канцлером Отто фон Бисмарком¹ и королем (кайзером) Вильгельмом I объединила все немецкие государства в единое государство – Германскую империю. Объединение было оформлено Конституцией Германской империи, октроированной Королем Пруссии, и вступившей в том же году в действие. Конституция закрепила статус Германской империи как еди-

¹ Отто фон Бисмарк происходит из семьи землевладельца (мать была «подругой» принцесс Англии). Закончил один из самых престижных университетов Европы – Геттингенский университет; заключил брак с англичанкой. По свидетельству историков, сдружился с королем Вильгельмом и тем самым быстро «сделал» карьеру. В 1862 г. был посланником в России, отношение к которой у него хотя и было негативным, но позиция была однозначной и неизменной, выражавшаяся в своеобразном утверждении: «Никогда не воевать с Россией – на всякую хитрость она ответит глупостью». В отличие от либерально настроенных политиков, каковых в Германии было много, основное кредо Бисмарка: «железом и кровью возродить единство». Отличался сдержанной позицией в отношении к соседним государствам; рекомендовал не воевать с Польшей, Австрией. Известен случай, когда Бисмарк пал к ногам Короля и обняв сапоги, просил того отказаться от идеи «на белом коне войти в Австрию»; он же буквально умолял Кайзера отказаться (в невыгодное для Германии время) от войны с Францией, возвратив себе таким образом завоеванные германские территории (прежде всего, Эльзац-Лотарингию). В то же время Бисмарку принадлежит короткая и победоносная война (уже в ранге канцлера) с Францией и возврат Эльзац-Лотарингии – крупной для Германии территории. С созданием Германской империи и длительное время (до 1888 г. – смерти Вильгельма I) занимает пост канцлера. Приход к власти «новых» немцев в преддверии начала XX в. повлек за собой невостребованность Бисмарка, в результате чего он уходит в отставку. Исследователи не без основания считают, что если бы Бисмарк оставался и далее на своем посту, то, вероятнее всего, Первой мировой войны (учитывая печально известную роль Германии в ее развязывании) можно было бы избежать.

ного государства; установила в качестве формы правления конституционную монархию во главе с династией Гогенцоллернов (канцлерская империя Reichkanzlerstaat).

Третий этап характеризует принятая Национальным собранием Веймарская конституция 1919 г. В ст. 1 Конституции было провозглашено, что «государственная власть исходит от народа». Несмотря на то, что конституция именовалась по традиции Конституцией Германской империи, она учредила республиканский строй, таким образом, упразднив монархию. Главой государства являлся избираемый всенародно на семь лет президент. Конституция провозгласила широкий набор демократических прав и свобод, включая право частной собственности, равноправие; предоставляла широкую автономию землям (что дает основанием конституционалистам говорить о состоящей из 18 земель федерации).

Современный, *четвертый этап*, связан с принятием действующей Конституции. После поражения во Второй мировой войне 8 мая 1949 г. Парламентский совет – особый учредительный орган, состоящий из 65 представителей политических партий, избранных ландтагами (в Совет входили также представители трех находившихся под управлением Великобритании, США и Франции оккупационных зон), принял разработанный на базе директив трех западных оккупирующих держав (США, Англии и Франции) Основной закон Федеративной Республики Германии, который вступил в действие 23 мая 1949 г. (прежде ратифицированный во всех землях, кроме Баварии). Характерно, что ст. 23 Основного закона имела экстерриториальное действие, хотя в литературе и подчеркивается, что она применима в случае объединения двух частей Германии. При этом предполагалось, что после распространения Конституции на Восточные земли путем референдума будет принята новая Конституция Германии. В действительности ст. 23 с самого начала (а не после объединения в 1990 г.) имела трансграничное действие, не особенно считаясь с государственным суверенитетом уже существовавшего на то время самостоятельного немецкого государства – Демократической Республики Германии.

На основе Договора об установлении единства Германии от 31 августа 1990 г. 3 октября 1990 г. состоялось объединение Германии. В специальной литературе особо акцентируется внимание на том, что «юридической основой для этого служила ст. 23 Конституции». Договором отменена первоначальная редакция текста ст. 23 Основного закона: «Основной закон действует на территории перечисленных западных земель, а в остальных частях Германии должен быть введен в действие после их вступления». 2 декабря 1990 г. проведены выборы в Бундестаг, а новые 6 земель направили (кооптировали) своих представителей в Бундесрат. В ноябре 1991 г. Бундестаг и Бундесрат создали Совместную конституционную комиссию для разработки новой конституции страны. По решению Комиссии внесены были поправки в Основной закон, касавшиеся федеративного устройства, участия в Европейском Союзе и др. В то же время Комиссия посчитала, что новую Конституцию разрабатывать нецелесообразно, так как Основной закон 1949 г. обеспечил стабильность политического и социально-экономического развития и полностью соответствует современным конституционным реалиям страны.

По *форме* Конституция ФРГ – это единый кодифицированный акт, в котором комплексно урегулированы важнейшие устои общественного и государственного устройства.

Структура Основного закона включает краткую преамбулу из 14 разделов (три из которых IV-а, VIII-а, X-а включены в текст уже в период действия Конституции). *Преамбула* имеет нормативный характер. В ней, необычно для конституционных текстов, помещен перечень всех земель – составляющих Федерации.

Основная часть Конституции имеет свою технико-юридическую особенность: она подразделяется на главы, статьи и абзацы, имеющие арабскую нумерацию.

Композиция основной части Конституции следующая:

Раздел I. Основные права и свободы.

Раздел II. Федерация и земли.

Раздел III. Бундестаг.

Раздел IV. Бундесрат.

Раздел IV-а. Совместный комитет.

Раздел V. Президент.

Раздел VI. Федеральное правительство.

Раздел VII. Законодательство Федерации.

Раздел VIII. Исполнение федеральных законов и федеральная администрация.

Раздел VIII-а. Общие задачи.

Раздел IX. Правосудие.

Раздел X. Финансы.

Раздел X-а. Состояние обороны.

Раздел XI. Переходные и заключительные положения.

В Конституции на первое место помещен раздел об основных правах и свободах. В абз. 3 ст. 1 говорится, что права обязательны для законодательной, исполнительной власти и правосудия как непосредственно действующее право». Подчеркнуто их прямое действие. Предусматривается единое гражданство. Однако необычной для демократических конституций (но объяснимой и применимой лишь с учетом исторического ее толкования) является ст. 18 Основного закона, обозначенная как «лишение права». Согласно ст. 18, кто использует свободу мнений, в частности, свободу печати, свободу преподавания, собраний, объединения, тайну переписки, почтовой и телесвязи, право собственности или право убежища для борьбы против основ свободного демократического строя, лишается этих основных прав. Лишение, перечисленных в ст. 18 основных прав, и объем лишения определяются Федеральным конституционным судом по запросу Бундестага или Федерального правительства. За все время существования Конституции лишь дважды был запрос в Федеральный конституционный суд, но оба раза он отклонялся.

Конституционно учрежден режим многопартийности. Нормы Конституции впервые в мировой конституционной практике определили основы статуса политических партий, который в последующем был закреплен Законом от 24 июня 1967 г. о политических партиях (в ред. 1994 г.). Согласно ст. 21 Основного закона возможно признание неконституционности политической партии (по решению Федерального конституционного суда и только на основе федерального закона). Признание политической партии неконституционной влечет ее роспуск.

В Основном законе получили закрепление ставшие классикой современного конституционного права и нашедшие воплощение во всех новейших

конституциях нормы о правовом государстве (ст. 23, 28), о социализации частной собственности – «собственность обязывает» (ст. 14).

В разгар «холодной» войны в текст Основного закона включены нормы об исключительных правовых режимах (более десяти статей): состояние напряженности (ст. 80-а); состояние обороны (раздел X-а «Состояние обороны» включено Законом от 24 июня 1968 г.).

Особое значение для понимания сущности государства, равно как и всего учреждаемого конституционного строя, имеет абз. 1 ст. 20 Основного закона, именуемая немецкими государствоведами «малой конституцией»: Государство в ФРГ «является демократическим правовым и социальным федеративным государством (абз. 1 ст. 20); «вся государственная власть исходит от народа. Она осуществляется народом путем выборов и голосований и через посредство специальных органов законодательства, исполнительной власти и правосудия» (абз. 2 ст. 20); «законодательство связано конституционным строем, исполнительная власть и правосудие – законом и правом» (абз. 3 ст. 20).

Особенность конституционного регулирования также и в том, что в государственную систему включены *элементы рационализованного парламентаризма*, в том числе посредством вотума конструктивного недоверия.

Заметной новеллой в конституционной системе ФРГ является учреждение Федерального конституционного суда. Как известно, круг полномочий Государственного суда в Веймарской республике, ограничивался лишь спорами между федерацией и землями.

Частичный пересмотр Конституции. Считается, что установленный конституционно порядок внесения поправок, хотя и усложнен по сравнению с порядком принятия обычного закона, однако не может быть назван жестким. Согласно ст. 70 Основного закон может быть изменен только законом, который специально выраженным образом изменяет или дополняет его текст. При этом Закон об изменении Конституции требует одобрения 2/3 голосов от общего числа депутатов Бундестага и 2/3 голосов от общего числа членов Бундесрата. Со времени принятия Основного закона из 146 статей изменениям подвергнуты более 100 (включены три новых раздела, принято более 40 законов о внесении изменений и дополнений в конституционный текст). Как видно, выводы о жестком характере данной Конституции не находят подтверждения в конституционной практике ФРГ.

В соответствии с конституционно установленным порядком не могут быть изменены отдельные статьи Основного закона: недопустимо изменение Основного закона, затрагивающего разделение властей на земли, принципиальное участие земель в законодательстве или принципы, заложенные в ст. 1 и ст. 20. В конституционной лексике эти положения Конституции именуются неизменяемыми («укрепленными» статьями).

§ 2. Форма правления («Канцлерская Республика»). Высшие органы государственной власти Федеративной Республики Германии

Основной закон учредил в ФРГ «парламентское правление» – парламентскую республику со «слабым» Президентом, в которой система органов власти базируется на основе принципа разделения властей. Хотя данный

принцип и не упоминается прямо, но его триада угадывается в положениях абз. 2 ст. 20, говорящих об осуществлении власти через специальные органы законодательной, исполнительной власти и правосудия. Об этом явно свидетельствует также нормативное построение Конституции.

Как и в каждой парламентской республике, центральная исполнительная власть в ФРГ бицефальна: она имеет «слабого» президента, и «сильного» канцлера. Президент избирается Федеральным собранием, которое представлено членами Бундестага и представителями от земель, избираемых ландтагами. Федеральный канцлер получает власть непосредственно от Бундестага.

Основной закон закрепляет весьма сильные позиции главы федерального правительства – Федерального канцлера. Благодаря особому месту, которое Канцлер занимает по отношению к федеральным министрам, а также его ключевым правам по формированию, организации и руководству работой правительства, определению основных направлений государственной политики германская система правления стала называться *«канцлерской демократией»*. В этом смысле, очевидно, что аналогия с президентской республикой, как представляется, вполне допустима. Считается, что Федеральный президент не обладает реальными полномочиями по сравнению с «сильным» Канцлером. Специалисты отмечают в этой связи, что даже публичные речи федерального Президента требуют контрасигнации. В то же время Президента вряд ли правильным будет квалифицировать декоративной фигурой в системе власти. Многие определяется личными качествами, харизмой личности главы государства.

Еще одна ключевая особенность конструкции власти заключена в учрежденном Основным законом (ст. 67) *конструктивном вотуме недоверия* Канцлеру, который может быть смещен только, если Бундестаг большинством голосов изберет его преемника. Конституционный смысл данного механизма, по замыслу его «архитекторов», в том, чтобы совместить существование парламентского правления со стабильной исполнительной властью. Тем самым учитывается печальный опыт Веймарской республики, конституционное устройство которой особо отличалось политической неустойчивостью.

Законодательную власть осуществляет Бундестаг и, в определенных Основным законом обстоятельствах, Бундесрат. Судебную власть осуществляет несколько судебных подсистем, возглавляемых высшими судами федерального уровня.

Соответственно конституционную систему высших органов государства образуют: Президент, Федеральное правительство, Бундестаг и Бундесрат, высшие суды, Федеральный конституционный суд.

§ 3. Организация законодательной власти

Как известно, в Основном законе ФРГ нет упоминания о парламенте страны, что дало основание специалистам по конституционному праву считать, что парламентом страны является однопалатный Бундестаг (Федеральный съезд). Что касается Бундесрата (Федеральный совет), то ст. 50 Конституции характеризует его как орган, посредством которого земли участвуют в управлении Федерацией и в делах Европейского союза. Это дало основание называть его органом представительства земель («орган земельной бюрократии»).

Отсутствие в конституционной лексике термина «парламент» в действительности не означает отсутствие такового. Вместе с тем вопрос о структуре данного парламента, роли в законодательной деятельности Бундестага и Бундесрата является более чем спорным. В частности, среди специалистов по конституционному праву Германии достаточно распространено мнение об однопалатном парламенте. В пользу этого высказывается ряд аргументов. В частности, однозначно утверждается, что «Бундестаг является парламентом ФРГ. Среди структур высшей государственной власти это единственный орган, который избирается непосредственно народом». При этом презюмируется, что «Бундесрат не является ни парламентом, ни второй палатой некоего двухпалатного парламента». Отмечается также, что функциями формирования правительства Бундесрат не обладает¹.

В отечественной литературе не без основания приводятся аргументы относительно признания бикамерализма современного германского парламента, соответственно признания Бундесрата верхней палатой. В частности, указывается на то, что в ситуации законодательной необходимости (особой срочности принятия закона) Правительство может передать право принимать законы от Бундестага Бундесрату. Действительно, согласно ст. 81 Основного закона ФРГ, если по инициативе Федерального правительства Федеральным президентом объявлено состояние законодательной необходимости, то федеральный закон может быть принят Бундесратом вопреки голосованию Бундестага. Последний, таким образом, единолично выполняет функции законодательного органа, а, следовательно, «этот парламент уместно характеризовать как двухпалатный» (А. М. Осавелюк). Остается однако, не выясненным вопрос о практике применения данной нормы, поскольку так называемое историческое ее толкование оставляет сомнения в ее применимости. Очевидно, что смысл данной нормы заключается в том, что при определенных условиях властные законодательные полномочия Бундестага должны быть ограничены и перейти к исполнительной власти. Здесь уместно вспомнить, что во Франции в сходных условиях, если в установленные правительством сроки закон не может быть принят Парламентом, то правительство принимает по предмету регулирования ордонанс. Если учесть то обстоятельство, что по своему составу Бундесрат близко расположен к исполнительной власти, то аналогия вполне будет уместной. Различия разве в том, что в последнем случае все же принимаются законы, а не акты, по юридической силе похожие на них. Но это также можно объяснить более корректным отношением Основного закона ФРГ, в сравнении с французской Конституцией, к определению конструкции взаимоотношений федеральной законодательной и федеральной исполнительной властей. Таким образом, поставленный вопрос остается открытым, поскольку каждое из утверждений имеет целый ряд весомых контраргументов. Исключительно в учебных целях мы будем исходить из той посылки, что парламент ФРГ включает две палаты, сознавая вместе с тем условность такого допущения². Кроме того, следует иметь в виду, что решение данного вопроса – это все же прерогатива реальной конституционной практики.

Присутствовавшее в прежних версиях конституционного текста положение о том, что «законодательную власть осуществляет Бундестаг», в действующей редакции Конституции отсутствует. Однако смысл упомянутого положения свое значение сохраняет. В компетентной литературе отмечается, что, осуществляя законодательную деятельность, он самостоятельно прини-

¹ Государственное право Германии / сокр. пер. с нем. Том 1. М., 1994. С. 202–203.

² В зарубежном государствоведении такая точка зрения имеет распространение, при этом подчеркивается существование двух палат и их участие в законодательной деятельности в рамках неравноправного бикамерализма.

мает более половины всех законов. Кроме законодательных полномочий, Бундестаг формирует некоторые государственные органы, в частности, уполномоченного по обороне избирает половину состава Федерального конституционного суда, осуществляет контроль за деятельностью федерального правительства.

Соответственно Бундестаг можно характеризовать как конституционный орган общенационального представительства, представляющий часть (палату) или весь парламент Германии. Его формирование типично для нижних палат современных парламентов: он избирается всеобщими, свободными, равными и тайными выборами по симметричной смешанной мажоритарно-пропорциональной системе. При этом к распределению мандатов по партийным спискам допускаются те партии, которые преодолевают 5 % заградительный барьер в масштабе всей страны.

В состав Бундестага в разное время входило разное количество депутатов – 614, 656 и др. В настоящее время Бундестаг представлен 709-ю депутатами. Конституционный срок полномочий депутатов Бундестага составляет четыре года. По результатам парламентских выборов, состоявшихся 24 сентября 2017 г. (явка составила 76,2 %), состав Бундестага представлен следующим образом (табл. 7.1).

Таблица 7.1.

Партия	Одномандатные округа			Партийный список			Всего мест	Изменений
	Голосов	%	Мест	Голосов	%	Мест		
Христианско-демократический союз (CDU)	14 027 804	30,2	185	12 445 832	26,8	15	200	▼ 55
Социал-демократическая партия Германии (SPD)	11 426 613	24,6	59	9 538 367	20,5	94	153	▼ 40
Альтернатива для Германии (AfD)	5 316 095	11,5	3	5 877 094	12,6	91	94	▲ 94
Свободная демократическая партия (FDP)	3 248 745	7,0	0	4 997 178	10,7	80	80	▲ 80
Левая (DIE LINKE)	3 966 035	8,6	5	4 296 762	9,2	64	69	▲ 5
Союз 90/Зелёные (GRÜNE)	3 717 436	8,0	1	4 157 564	8,9	66	67	▲ 4
Христианско-социальный союз (CSU)	3 255 604	7,0	46	2 869 744	6,2	0	46	▼ 10
Свободные избиратели	589 116	1,3	0	463 052	1,0	0	0	—
Экологическая демократическая партия	166 132	0,4	0	144 772	0,3	0	0	—
ПАРТИЯ	245 415	0,5	0	452 922	1,0	0	0	—
Баварская партия	62 556	0,1	0	57 952	0,1	0	0	—
Партия пиратов Германии	93 173	0,2	0	173 867	0,4	0	0	—
Национал-демократическая партия Германии	45 239	0,1	0	176 715	0,4	0	0	—
Марксистско-ленинская партия Германии	35 835	0,1	0	29 928	0,1	0	0	—
Партия защиты животных	22 887	0,0	0	373 278	0,8	0	0	—
Солидарность	15 993	0,0	0	6 735	0,0	0	0	—
Союз защиты животных	6 108	0,0	0	32 218	0,1	0	0	новая
Германская коммунистическая партия	7 514	0,0	0	11 713	0,0	0	0	новая
Фиолетовые	2 187	0,0	0	—	—	—	0	—
Союз христиан Германии	1,715	0,0	0	—	—	—	0	новая
Новые либералы	877	0,0	0	—	—	—	0	новая

Правая	1 166	0,0	0	2 070	0,0	0	0	новая
Единство	373	0,0	0	—	—	—	0	новая
Партия вегетарианцев	1 204	0,0	0	64 130	0,1	0	0	новая
За медицину	1 524	0,0	0	23 597	0,1	0	0	новая
Союз за Германию	6 315	0,0	0	5 144	0,0	0	0	—
Гуманный мир	2 144	0,0	0	11 653	0,0	0	0	новая
Троцкисты	903	0,0	0	1 346	0,0	0	0	—
Анархисты	672	0,0	0	932	0,0	0	0	новая
Партия пенсионеров	4 311	0,0	0	9 874	0,0	0	0	новая
Хипхоповцы	767	0,0	0	3 018	0,0	0	0	новая
Магдебуржцы	2,568	0,0	0	5 606	0,0	0	0	новая
Партия семьи	505	0,0	0	—	—	—	0	—
Женщины	431	0,0	0	—	—	—	0	новая
Партия арендаторов	1,322	0,0	0	—	—	—	0	новая
Основной доход	—	—	—	97 386	0,2	0	0	новая
Немецкий центр	—	—	—	63 133	0,1	0	0	новая
Демократия в движении	—	—	—	60 826	0,1	0	0	новая
Немецкая демократия	—	—	—	41 178	0,1	0	0	новая
Гуманисты	—	—	—	5 989	0,0	0	0	новая
Прочие	100 657	0,2	0	—	—	—	0	—
Беспартийные	2 455	0,0	0	—	—	—	0	0
Недействительных бюллетеней	593 161	—	—	466 942	—	—	—	—
Всего	46 973 799	100	299		100	410	709	▲ 78
Зарегистрированных избирателей/явка	61 675 529	76,2	—			—	—	—

Представленные в таблице 7.1 данные несколько дополняют сравнительные данные о результатах голосования (включая голосование сторонников Консервативного блока ХДС/ХСС 10 апреля 2000 г. и 7 декабря 2013 г.), представленные в таблице 7.2.

Таблица 7.2.

Ангела Меркель	Мартин Шульц	Алиса Вайдель и Александр Гауланд
Консервативный блок ХДС/ХСС	СДПГ	АдГ
10 апреля 2000 года	19 марта 2017 года	
246 / 709 (▼ 65)	153 / 709 (▼ 40)	94 / 709 (▲ 94)
12 445 832 (32,9 %)	9 538 367 (20,5 %)	5 877 094 (12,6 %)
▼ 8,6 %	▼ 5,2 %	▲ 7,9 %
311 / 630	193 / 630	0 / 630
Кристиан Линднер	Сара Вагенкнехт и Дитмар Барч	Катрин Гёринг-Эккардт и Джем Оздемир
СвДП	Левая	Союз 90/Зелёные
7 декабря 2013 года		
80 / 709 (▲ 80)	69 / 709 (▲ 5)	67 / 709 (▲ 4)
4 997 178 (10,7 %)	4 296 762 (9,2 %)	4 157 564 (8,9 %)
▲ 5,9 %	▲ 0,5 %	▲ 0,6 %
0 / 630	64 / 630	63 / 630

По смыслу Основного закона, *Бундесрат* – это орган представительства земель. Согласно Основному закону (ст. 50) он создан для участия земель в законодательстве и управлении федерацией; через Бундесрат Бундестаг и земли участвуют в делах Европейского Союза (абз. 2 ст. 23). В состав Бундесрата входят (кооптируются) руководители исполнительной власти земель (премьер-министр, бургомистр, сенаторы и приравненные к ним лица – министры, сенаторы для особых поручений, министры без портфелей и др. – ст. 69). Формирование Бундесрата осуществляется, таким образом, путем кооптации, т. е. путем делегирования представителей от исполнительных органов власти земель в пропорции: от каждой земли минимум три члена (4 земли), с населением свыше 2 млн – четыре (8 земель), с населением свыше 6 млн – пять; свыше 7 млн – шесть членов Бундесрата (4 земли).

Устройство и организация деятельности палат имеют свои особенности. Бундестаг избирает председателя (президента), и заместителей (образуют президиум палаты), секретарей, принимает регламент. В структуре палаты образуется Совет старейшин, который включает председателя, его заместителей и 24 депутатов, выдвинутых на пропорциональной основе фракциями. Совет предлагает решения о распределении должностей председателей комитетов и их заместителей, а также рекомендации составления плана работы палаты; он же разрабатывает повестку дня.

Основная структурная часть палаты – ее комитеты. Согласно Основному закону и Регламенту одни комитеты Бундестага вправе, а по требованию 1/4 членов обязаны, в частности создать следственный комитет (абз. 1 ст. 44).

К числу обязательных комитетов относятся комитеты по делам ЕС; по обороне (имеет права следственного комитета); по иностранным делам; по петициям (для рассмотрения жалоб, направляемых в Бундестаг). Кроме того, Бундестаг образует еще 18 комитетов: по проверке выборов; по внутренним делам; по спорту; правовой; финансовый; по экономике, питанию, здоровью, образованию.

Статус депутата Бундестага определен Конституцией, Законом о правовых отношениях членов германского Бундестага, или законом о депутатах и регламентными нормами. Депутат обладает свободным мандатом; наделен иммунитетом, детально регламентированным в Основном законе (ст. 46–47), и indemnитетом, установленным конституционно (ст. 48) и Законом о депутатах. Депутаты, из числа избранных от политических партий или выдвинутых политическими партиями в одномандатных избирательных округах, вправе объединяться во фракции (ее численность должна включать не менее 5 % всех депутатов), а при недостаточной их численности могут создавать партийные группы. По своему устройству Бундесрат вполне напоминает палату парламента: он принимает свой Регламент, избирает председателя (на один год) и, как правило, заместителей; формирует (как и Бундестаг) президиум, в состав которого входят председатель, заместители и директор (руководитель аппарата); создает комитеты, в состав которых из-за малочисленности включаются и не члены Бундесрата, а равно уполномоченные правительства земель (абз. 3-а ст. 52). Комитеты, образуемые в Бундесрате (всего их 16: аграрный; по труду и социальной политике; по иностранным делам; по делам ЕС; и др.), по названию и характеру деятельности сходны с комитетами Бундестага. Бундесрат

участвует в пересмотре Конституции, обладает правом абсолютного вето в отношении законов, затрагивающих федеративную структуру государства; может (а Бундестаг обязан) образовать палату по «европейским вопросам», решения которой считаются решениями Бундесрата.

Статус члена Бундесрата принципиально отличен от депутатов Бундестага, в отличие от которых член Бундесрата наделяется императивным мандатом; неответственность как элемент иммунитета принадлежит им, но неприкосновенность носит специфический характер и не сопоставима с неприкосновенностью депутатов; по существу, за некоторыми изъятиями, не применим и индемнитет; в принципе не существует и какого-либо определенного срока полномочий члена Бундесрата, поскольку в любое время, назначенный земельным правительством член Бундесрата, может быть им же и отозван.

В ходе конституционной реформы 1968 г. на случай состояния, если окажется невозможной деятельность обеих палат (война или военная опасность), учреждается Совместный комитет, или «мини-парламент», который на 2/3 состоит из депутатов Бундестага и 1/3 членов Бундесрата. Правомочен принимать законы и иные решения (ст. 53-а Основного закона).

Общая процедура. Деятельность Бундестага осуществляется в сессионном порядке. Основная организационно-правовая форма деятельности – пленарные заседания. Собирается не позднее 30 дней после выборов. Заседания публичные. По предложению 1/10 части членов или по предложению Федерального правительства большинством в 2/3 голосов заседания могут проводиться закрыто.

Заседания Бундесрата происходят иначе: их созывает в основном председатель, который, кроме того, обязан созвать заседание и по требованию не менее двух земель или Федерального правительства (абз. 3, ст. 52 Основного закона ФРГ).

Компетенция Бундестага и Бундесрата. Среди наиболее значимых полномочий Бундестага в сфере государственного управления – это избрание «без прений» Федерального канцлера; определяющее участие в избрании Федерального президента, участие в формировании Федерального конституционного суда и др. Основная сфера деятельности Бундестага – это принятие законов. Хотя Бундесрат и участвует в законодательной деятельности, Бундестаг явно доминирует в этой сфере.

Контрольные полномочия в германском Парламенте отчасти такие же как и в других парламентах (устные вопросы депутатов к членам правительства, парламентские расследования и пр.). Однако в отличие от других стран с аналогичной формой правления Основной закон ФРГ не предусматривает как индивидуальной, так и коллективной ответственности Федерального правительства перед Бундестагом (равно как и перед Бундесратом). Бундестаг наделен правом досрочно сместить с должности только Федерального канцлера, избрав на своем заседании его преемника и предложив главе государства уволить действующего Канцлера. Соответственно у Бундестага нет права выражения как вотума недоверия Федеральному правительству, так и принятия резолюции порицания.

Значительны полномочия Бундестага в сфере внешней политики: он ратифицирует многие международные договоры, наделен правом объявления состояния обороны и др.

В отличие от Бундестага Бундесрат наделен незначительными полномочиями. В частности, он: дает согласие на принятие федеральных законов, т. е. имеет право «внутреннего» вето, но оно является «слабым», поскольку преодолимо большинством депутатов Бундестага; вправе заслушивать членов Правительства; избирает половину состава Конституционного суда ФРГ; участвует в заключении международных договоров; совместно с другой палатой утверждает финансовый отчет Федерального правительства. Кроме того, Бундесрат дает согласие на осуществление парламентарной власти на федеральном уровне, участвует в пересмотре Конституции и др.

Роспуск Бундестага. Это досрочное принудительное прекращение его полномочий. Роспуск возможен в двух случаях: во-первых, если Бундестаг по предложению Федерального президента не избирает Федерального канцлера (абз. 4 ст. 63 Основного закона). В этом случае Президент в течение 7 дней может распустить Бундестаг; во-вторых, если обращение Федерального канцлера о выражении ему доверия не встречает согласия большинства членов Бундестага и Бундестаг в течение 21 дня не может избрать из своего состава другого Федерального канцлера (абз. 1 ст. 68).

Конституционный смысл роспуска заключается в создании механизмов так называемого «рационализированного парламентаризма»: в ситуации, когда отсутствующее парламентское большинство приводит к вакантности ключевой фигуры в системе исполнительной власти, вводится в действие «сильнодействующий препарат», почти исключая возникновение конституционного кризиса (либо распускается парламент, либо назначается Канцлер). Такая конструкция формы правления формирует ответственную власть, стимулирует формирование эффективного правительства.

Законодательное производство. Право законодательной инициативы предоставлено правительству и членам обеих палат. Законопроекты вносятся в Бундестаг Федеральным правительством, членами Бундестага, либо Бундесратом (абз. 1 ст. 76 Основного закона). Законопроекты Федерального правительства, прежде всего, предоставляются в Бундесрат, которому принадлежит право высказываться по ним в течение 6 недель. Федеральное правительство может по истечении 3 недель передать законопроект в Бундестаг (но только если законопроект рассматривается правительством как срочный). В свою очередь законопроекты Бундесрата представляются в Бундестаг через Федеральное правительство в течение 3 месяцев. Последнее обязано высказать по ним свою точку зрения (ст. 76 Основного закона).

Федеральные законы принимаются Бундестагом, после чего они через председателя Бундестага направляются в Бундесрат, который в течение трех недель по их получении вправе потребовать созыва комиссии (комитета) из членов обеих палат для обсуждения проекта.

Принятый Бундестагом закон считается получившим законную силу, если он: а) одобрен Бундесратом; б) Бундесрат не входит с предложением о со-

зые комиссии, не заявляет протеста или, заявив протест, берет его обратно, или если протест отклонен Бундестагом (ст. 78).

У Федерального президента права вето нет. Принятый закон он после контрасигнатуры лишь оформляет и провозглашает в официальном издании – Федеральном вестнике законов. Если даты в законе о вступлении его в силу нет, то он вступает в силу на 14-й день после дня выхода в свет соответствующего номера Федерального вестника законов. Согласно ст. 81 Основного закона существует институт срочного удовлетворения потребностей в законодательстве, выраженное состоянием законодательной необходимости. Если Бундестаг, отклонил законопроект и при этом не распущен, то Федеральный президент по инициативе Федерального правительства и с согласия Бундесрата передает последнему на рассмотрение данный законопроект.

§ 4. Федеральное правительство: порядок формирования, статус, ответственность. Институт конструктивного вотума недоверия

Правительство ФРГ (далее – правительство *Bundesregierung*, кабинет *Kabinett*) занимает ключевую позицию в механизме государственной власти ФРГ. По Основному закону ФРГ 1949 г. Правительство – это высший орган исполнительной власти, основной функцией которого является политическое руководство государством.

Статус определяется формой правления, а также тем, что исполнительная власть бицефальна. Правовую основу организации и деятельности правительства образует, прежде всего, Основной закон, а также Регламент Федерального правительства от 11 мая 1951 г. Согласно ст. 65 Основного закона Федеральный канцлер ведет дела правительства согласно регламенту, принятому Федеральным правительством и одобренному Федеральным президентом.

В состав Федерального правительства входят: Федеральный канцлер и федеральные министры. Соответственно формирование правительства ФРГ охватывает два этапа: (1) формирование института главы Правительства – Канцлера и (2) утверждение в должности федеральных министров. Назначение на должность Канцлера (одной из самых высоких) зависит от Бундестага. Считается, что такой способ придает прочную связь парламента и правительства. По действующей Конституции ФРГ Канцлер (*Bundeskanzler*) избирается без прений Бундестагом по предложению Федерального президента (как правило, это руководитель партии, получившей большинство голосов на выборах в Бундестаг). По Конституции (абз. 2 ст. 63) избранным считается кандидат, который «собрал абсолютное большинство голосов членов Бундестага» («канцлерское большинство»). Если за кандидата высказалось меньшинство, то Президент в течение 7 дней назначает его либо распускает Бундестаг (абз. 4 ст. 63).

Второй этап связан с назначением федеральных министров. По предложению Федерального канцлера их назначает на должность Федеральный президент. Согласно Основному закону (ст. 66) статус члена правительства несовместим с определенными законом видами деятельности. При вступлении в должность канцлер и федеральные министры приносят предусмотренную Основным Законом перед Бундестагом присягу.

Конституционный состав правительства образуют: Федеральный канцлер; федеральные министры (иностраннных дел; обороны; финансов; юстиции; внутренних дел; по вопросам занятости и социального развития; образования и науки; сельского хозяйства и защиты прав потребителей; по делам семьи, пенсионеров, женщин и молодежи; здравоохранения по делам защиты окружающей среды и атомной безопасности; транспорта, строительства и городского развития; экономического сотрудничества и развития; экономики и технологий, а также глава Службы Федерального канцлера – министр по особым поручениям (всего около 20 министерств).

Один из федеральных министров назначается заместителем канцлера (вице-канцлер). Среди министров особым статусом наделены министр обороны, финансов, юстиции (право вето на решения Правительства).

К полномочиям Правительства отнесено: право разрабатывать и представлять Бундестагу и Бундесрату проекты законов по некоторым вопросам государственной и общественно-политической жизни; только правительство имеет право бюджетной инициативы; обязанность давать заключения на законопроекты Бундесрата при представлении их Бундестагу; объявление о состоянии законодательной необходимости (ст. 81 Основного закона) в отношении какого-либо законопроекта, отклоненного Бундестагом; право издания постановлений, имеющих силу закона (ст. 80); полномочия по надзору за правительствами земель, которые реализуются при участии Бундесрата; ограниченные полномочия давать указания высшим органам земель (абз. 5 ст. 84, абз. 3 ст. 85, абз. 3 ст. 108 Основного закона) и с участием Бундесрата осуществлять федеральный надзор за исполнением землями федерального законодательства (абз. 3, 4 ст. 84 Основного закона); право применить федеральное принуждение (с согласия Бундесрата), или федеральную интервенцию. В этом случае предписания правительства подлежат отмене по требованию Бундесрата (ст. 37, абз. 2 ст. 91 Основного закона).

Ключевой фигурой в системе федеральной исполнительной власти в соответствии с так называемым *канцлерским принципом* организации Правительства является Федеральный канцлер, который в этой связи наделен широкими полномочиями: правом ходатайства перед Президентом о назначении и увольнении федеральных министров и связанное с этим полномочие по созданию отдельных министерств; определение основных направлений политики, процедуры ведения дел в правительстве; руководство делами Правительства (ст. 65 Основного закона); право досрочного созыва Бундестага (абз. 3 ст. 39) и созыва Объединенного комитета (как выражение парламентской ответственности Федерального канцлера), право доступа на заседания Бундестага и Объединенного комитета и выступления на них (ст. 43); председательство в комитетах кабинета (абз. 1 § 22 Регламента); право ходатайства о выражении Канцлеру вотума доверия (абз. 1 ст. 68); командование Вооруженными силами с момента объявления состояния обороны (ст. 115); право контрасигнации указов и распоряжений президента (абз. 1 ст. 58) и законов (абз. 1 ст. 82).

При осуществлении полномочий Канцлер опирается на *вспомогательный аппарат*, основу которого составляют:

- (1) Служба (Ведомство) Федерального канцлера;
- (2) Служба прессы и информации Федерального правительства;
- (3) Федеральная разведывательная служба (при этом Служба (Ведомство) Федерального канцлера принадлежит к числу высших, органов федеральной администрации. Его глава имеет статус министра и является членом Правительства).

Комитеты (комиссии, советы) Правительства. Это институциональные вспомогательные органы, учреждаемые правительством для обеспечения им межведомственного координирования. В конституционной практике особую роль играет созданный по образцу Национального совета безопасности США *Федеральный совет безопасности* – координирующий орган по вопросам обороны и безопасности, в состав которого входят Канцлер, министр обороны, а также министры иностранных дел, внутренних дел и экономики. К числу правительственных комитетов относятся также Комитет по европейской политике, Комитет по экономике, Конъюнктурный совет, Совет по финансовому планированию, Комитет по окружающей среде и здоровью и др.

Акты Правительства. Реализуя конституционные полномочия, Федеральное правительство принимает различные правовые акты. Оно принимает Регламент; уполномочено издавать нормативные постановления, общие административные предписания, имеющие решающее значение для управления в землях (основной их юридической формой являются директивы); право издавать акты делегированного законодательства.

Конституционная ответственность Правительства. В соответствии со ст. 67 Основного закона Бундестаг может выразить недоверие Федеральному Канцлеру тем, что большинством членов изберет ему преемника и обратиться к Федеральному Президенту с просьбой об увольнении. Это так называемый *конструктивный вотум недоверия*. Сущность данного механизма, как отмечалось, в следующем: Бундестаг избирает преемника Федерального канцлера и обращается к Федеральному президенту с ходатайством уволить Федерального канцлера и назначить нового. Конституционный смысл данной нормы в том, что Федеральный президент обязан исполнить волю Бундестага. Конституционно предусмотрено следующее условие для применения данного механизма: между предложением о выражении недоверия и выборами должно пройти 48 часов (абз. 2 ст. 68).

§ 5. Федеральный президент

Правовое положение Федерального президента в системе власти обусловлено формой государственного правления. Слабость данного института подчеркивается даже тем обстоятельством, что Основной закон термин «глава государства» не употребляет. Об институциональной слабости данного института свидетельствует и способ его избрания. Согласно Основному закону Президент избирается особой избирательной коллегией, именуемой Федеральным собранием, в состав которого входят: депутаты Бундестага и такое же количество представителей, избираемых ландтагами земель.

Основной закон устанавливает следующие квалификации для занятия данного поста: а) гражданство ФРГ (способ приобретения гражданства не имеет значения («каждый немец» может стать президентом – ст. 54); б) обладание правом избрания в Бундестаг; в) достижение 40 лет.

Выборы проводятся без прений, победитель должен набрать большинство голосов членов Федерального собрания. При вступлении в должность приводится к присяге. Срок полномочий президента составляет пять лет. При этом одно и то же лицо может занимать пост не более чем 2 срока.

Последние выборы Президента Германии состоялись 12 февраля 2017 г. (это 16-е с 1949 г. выборы президента, притом, что до 2017 г. было избрано 11 президентов – четыре президента избирались дважды). Результаты выборов представлены в таблице 8.

Таблица 8.

Кандидат:	Франк-Вальтер Штайнмайер	Кристоф Буттервегге	Альбрехт Глазер
Партия:	СДПГ	беспартийный, выдвинут партией Левых	АдГ
Число голосов вы- борщиков:	931 (74,3 %)	128 (10,2 %)	42 (3,4 %)
Общее количество делегатов	1260 чел.		
Принимали участие в голосовании	1253 депутата		

Согласно Основному закону полномочия Федерального президента в основном носят производный от других властей характер, либо вытекают из так называемого личного статуса главы государства. В частности, на основании закона он награждает учрежденными им орденами и медалями; обладает правом помилования (абз. 2 ст. 60); назначает день выборов в Бундестаг (абз. 1 ст. 39 Основного закона); вправе потребовать созыва Бундестага; предлагает Бундестагу кандидатуру Федерального канцлера; выполняет иные нотариальные действия; одобряет Регламент Правительства; утверждает (назначает) избранных судей в Федеральный конституционный суд; готовит федеральные законы к их официальной публикации; обладает правом формального контроля федеральных законов (через Федеральный конституционный суд); представляет Федерацию в международно-правовых отношениях (абз. 1 ст. 59).

Кроме того, Президент назначает послов ФРГ и принимает послов др. государств, т. е. аккредитует их; назначает и увольняет федеральных судей, федеральных чиновников, офицеров и унтер-офицеров (ст. 60). Он также конституционно наделен так называемыми «резервными» полномочиями, используя которые он может влиять на политическую жизнь: вправе требовать созыва Бундестага; может распустить Бундестаг (если тот не избрал Канцлера или если Канцлер при постановке вопроса о доверии не набрал большинства голосов).

Конституционный смысл объемности таких конституционно зафиксированных полномочий в определяющей мере уточняется самим же Основным законом, из которого следует, что все или большинство предписаний и распоряжений (кроме двух – назначение и увольнение Канцлера и роспуск Бундестага), для признания их действительности требуют контрасигнатуры Федеральным канцлером или компетентным федеральным министром (абз. 1 ст. 59). Все законы, иные акты передаются для опубликования Президенту только после их контрасигнации. Тем самым утверждается юридическая зависимость Президента от Правительства, заключающаяся в том, что Президент не должен проводить самостоятельную политику вопреки воле контрассигнующего его акты Правительства. Одновременно акт контрасигнации ставит и Правительство в юридическую зависимость от парламента, что вытекает из закрепленной в Основном законе конструкции верховной власти страны.

Конституционная ответственность Президента. Основанием наступления такой ответственности, как следует из Основного закона, является «умышленное нарушение Основного закона или другого федерального закона» (абз. 1 ст. 61). Санкцией за совершенное деяние является досрочное смещение Президента с должности.

Основной закон устанавливает следующие процедуры приведения в действие механизма конституционной ответственности:

(1) правом возбуждать перед Федеральным конституционным судом обвинение в умышленном нарушении Президентом Основного закона или другого федерального закона обладают Бундестаг и Бундесрат;

(2) предложение о возбуждении обвинения должно быть поддержано не менее чем 1/4 части членов Бундестага или 1/4 голосов Бундесрата. При этом решение о предъявлении обвинения требует большинства 2/3 членов Бундестага или 2/3 голосов Бундесрата;

(3) если Федеральный конституционный суд установит вину в умышленном нарушении Основного закона или другого федерального закона, то он может лишить Президента должности (абз. 2 ст. 61).

§ 6. Организация судебной власти. Конституционная юстиция в ФРГ

Организация судебной власти в стране определена разделом IX Основного закона «Правосудие» и устанавливает, что судебная власть вверяется судьям и осуществляется Федеральным конституционным судом и конституционно учреждаемыми федеральными судами и судами земель (ст. 92). Соответственно для отправления правосудия в области общей, административной, финансовой, трудовой и социальной юрисдикции учреждаются следующие верховные судебные палаты: Федеральная судебная палата; Федеральный административный суд; Федеральная финансовая палата; Федеральный трудовой суд; Федеральный социальный суд. Согласно Основному закону федерация вправе создавать и другие суды (в частности, военно-уголовные). Перечисленные суды независимы по отношению друг к другу; единство и споры между ними обеспечивает Сенат высших федеральных судов – совещание из представителей означенных судов.

Каждая ветвь судебной власти (кроме конституционных судов) имеет несколько инстанций. Так, *система общих судов* включает участковые суды – низшее звено; несколько земельных судов (апелляционная инстанция, по некоторым делам – первая инстанция); высшие земельные суды (апелляционная и надзорная инстанция). Надзорной инстанцией для системы этих судов является Федеральная судебная палата. Таким образом, система судов общей юрисдикции является четырехзвенной.

Что касается отмеченных иных судебных ветвей, то они, как правило, приемлют трехзвенную систему, включая суды первой, апелляционной и надзорной инстанций. Исключение составляет финансовые суды, включающие две инстанции – низшую (основную) и высшую, представленную Федеральным финансовым судом.

Судебная система ФРГ обычно характеризуется как централизованная: безусловное верховенство федерального права; четко выстроенные вертикали судов в каждой из судебных ветвей; в основном федеральный уровень законодательства о судостроительстве, судопроизводстве и статусе судей.

Конституционная юстиция. На федеральном уровне представлена Федеральным конституционным судом, который согласно Основному закону (ст. 92) и Федеральному закону о Конституционном суде (1951 г.) является составной частью судебной власти. Федеральный конституционный суд является самостоятельным и независимым от всех других конституционных органов судом Федерации, месторасположением которого является г. Карлсруэ (§ 1.1). Структурно Суд разделен на два сената, в каждом из которых представлено по 8 судей. Половину всех судей (8 чел.) избирает Бундестаг, другую – Бундесрат. Судьи избираются сроком на 12 лет без права переизбрания. Предельный срок пребывания в должности – 68 лет. При этом часть судей должна быть избрана из состава других высших судов; остальная часть избирается из граждан, соответствующих следующим квалификациям: достигли возраста 40 лет; имеют диплом, дающий право занимать должность судьи. Все избранные судьи утверждаются в должности Федеральным президентом. По Основному закону к судьям применимо требование несовместимости, согласно которому судьи Конституционного суда не могут входить ни в состав Бундестага, ни в состав Бундесрата, ни в состав Федерального правительства, ни в соответствующие органы земель. Председатель и заместители избираются соответственно Бундестагом и Бундесратом из состава обеих палат. Конституционно определены полномочия Суда, к которым отнесено: рассмотрение имеющих конституционное значение споров о компетенции между Федерацией и землями или между землями; рассмотрение споров по вопросам толкования норм Основного закона об объеме полномочий высших органов государства; определение в установленном порядке конституционности действующего законодательства; рассмотрение жалоб граждан на нарушения прав и свобод; решение вопроса о виновности Президента, о поражении в правах граждан; толкование Основного закона.

Конституционный контроль Суда может быть как *абстрактным* (по предложению федерального или земельного правительства или одной трети депутатов Бундестага проверяет соответствие Основному закону федерального и земельного права) и *конкретным* (по запросам судов). Контроль является и материальным, и формальным: суд проверяет законы на предмет их соответствия как по форме (формальный контроль), так и по содержанию (материальный) Основному закону. Решение Суда имеют постановляющий характер.

Конституционно определены полномочия Суда, к которым отнесено принятие решений: (1) о лишении основных прав (ст. 18 Основного закона); (2) об антиконституционности партий (абз. 2 ст. 21 Основного закона); (3) по жалобам на решения Бундестага, которые касаются действительности выборов либо приобретения или утраты членства депутатом Бундестага (абз. 2 ст. 41 Основного закона); (4) по обвинениям, предъявляемым Бундестагом или Бундесратом Федеральному президенту (ст. 61 Основного закона); (5) о толковании Основного закона в связи со спорами об объеме прав и обязанностей какого-либо высшего федерального органа или других сторон, наделенных согласно Основному закону или регламенту высшего федерального органа правами, которые они могут осуществлять самостоятельно (п. 1 абз. 1 ст. 93 Основного закона); (6) при наличии разногласий или сомнений относительно то-

го, соответствует ли федеральное право или право земли по своей форме или содержанию Основному закону, либо относительно того, соответствует ли право земли другому федеральному праву, когда о решении этого вопроса ходатайствует Федеральное правительство, правительство земли или треть членов Бундестага (п. 2 абз. 1 ст. 93 Основного закона); (6a) при наличии разногласий относительно того, соответствует ли закон положениям абз. 2 ст. 72 Основного закона, когда об этом ходатайствует Бундесрат, правительство земли или народное представительство земли (п. 2 абз. 1 ст. 93 Основного закона); (6b) если в случае, предусмотренном абз. 4 ст. 72, отсутствует необходимость в федеральном законодательном регулировании согласно абз. 2 ст. 72 или в федеральном праве предусмотренном предложением 1 абз. 2 ст. 125a, то правовые последствия не могут быть опубликованы по ходатайству Бундесрата, правительства земли или народного представительства земли согласно абз. 2 ст. 93 Основного закона; (7) по другим публично-правовым спорам между Федерацией и землями или в пределах одной земли, между различными землями или, если не предусмотрен иной судебный порядок их рассмотрения (абз. 4 ст. 93 Основного закона); (8a) по конституционным жалобам (п. 4a и 4b абз. 1 ст. 93 Основного закона).

Кроме того, ФКС выносит также решения: по обвинениям против судей федеральных судов и судов земли (абз. 2 и 5 ст. 98 Основного закона); по конституционным спорам, возникшим в пределах земли, если на основании закона земли решение спора передано Федеральному конституционному суду (ст. 99 Основного закона); о соответствии федерального закона или закона земли Основному закону либо о соответствии закона земли или иного правового акта земли федеральному закону, когда о таком решении ходатайствует суд (абз. 1 ст. 100 Основного закона); о соответствии решения Германского Бундестага о создании следственного комитета Основному Закону по предложению согласно абзацу 2 § 36 Закона о следственных комитетах.

Закон наделяет ФКС правом принятия решений: в случае сомнений относительно того, является ли норма международного права составной частью федерального права и порождает ли она непосредственно права и обязанности для отдельного лица, когда о таком решении ходатайствует суд (абз. 2 ст. 100 Основного Закона); когда конституционный суд земли расходится в толковании основного закона с решением Федерального конституционного суда или конституционного суда другой земли и ходатайствует о решении Федерального конституционного суда (абз. 3 ст. 100 Основного Закона); при наличии разногласий относительно того, продолжает ли действовать право в качестве федерального (ст. 126 Основного закона)¹.

Обобщенно говоря, ФКС уполномочен осуществлять: рассмотрение имеющих конституционное значение споров о компетенции между Федерацией и землями или между землями; рассмотрение споров по вопросам толкования норм Основного закона об объеме полномочий высших органов государства; определение в установленном порядке конституционности действующего законодательства; рассмотрение жалоб граждан на нарушения прав и свобод; решение вопроса о виновности Президента, о поражении в правах граждан; толкование Основного закона.

¹ Червонюк В. И. Конституционный судебный процесс : учебное пособие / В. И. Червонюк. М. : Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, 2017. С. 280–301.

Перечень таких полномочий Федерального конституционного суда Закон о его статусе оставляет открытым (согласно п. 15. VIII «в иных случаях, отнесенных федеральным законом к его ведению») (абз. 3 ст. 9 Основного закона).

Конституционные суды учреждены, в том числе, в некоторых землях. Это, к примеру, государственная судебная палата в Баден-Вюртемберге, конституционная судебная палата в Саксонии. Вместе с тем Федеральный конституционный суд не образует с конституционными судами земель единой иерархической системы.

Прокуратура Федеративной Республики Германия. Входит в систему органов юстиции и подчинена указаниям исполнительной власти: на федеральном уровне – федеральному министру юстиции, на земельном – министрам юстиции земель. Вместе с тем прокуратура не является исполнительным органом власти, поскольку функционально относится к правоохранительным органам. Органы прокуратуры учреждаются при судах: Федеральная прокуратура во главе с Федеральным генеральным прокурором – при Федеральной судебной палате; генеральные прокуратуры во главе с генеральными прокурорами – при высших земельных судах; прокуратуры во главе со старшими прокурорами – при земельных судах. Однако прокуратура не является частью судебной власти в смысле ст. 92 Основного закона страны. При исполнении полномочий прокуратура независима от судов. Согласно Закону она – «приравненный к судам орган отправления правосудия и обязана быть объективной» (ч. 2 § 160 УПК).

§ 7. Особенности Федерации Германии, кооперативный федерализм. Организация публичной власти в землях

Конституция учреждает федеративную форму государственно-территориального устройства. При этом нормы, относящиеся к федеративному устройству страны, не будучи сосредоточенными в одном специальном разделе, встроены во все разделы Основного закона.

К принципам федеративного устройства относятся следующие императивные положения Основного закона:

- (1) федеральное право имеет приоритет перед правом земель (ст. 70);
- (2) равные права немцев в любой земле;
- (3) соответствие конституционного строя принципам (ст. 20);
- (4) обязанность государства содействовать равному уровню жизни на территории Федерации (Бавария, рейнские земли и земли ГДР);
- (5) федеральные структуры (органы государственной власти) представлены чиновниками всех земель;
- (6) учреждения федерации и земель должны оказывать взаимную административную помощь;
- (7) Федерация и земли раздельно ведут финансовые дела;
- (8) разграничение предметов ведения между Федерацией и землями;
- (9) юридическое равноправие земель.

Согласно преамбуле Основного закона в состав Федерации входят 16 земель, включая три города-земли (Берлин, Бремен, Гамбург). *Федерация асимметрична.* Самая крупная по площади Бавария (70,5 тыс. кв. км) превосходит Бремен (0,4 тыс. кв. км) в 176 раз, а по численности населения крупнейшая земля Северный Рейн-Вестфалия (17,6 млн чел.) больше Бремена (0,6 млн чел.) в 26 раз.

По своим типологическим характеристикам германскую модель федерации квалифицируют *кооперативным федерализмом* – как такую разновидность федерации, которая основывается на принципах взаимодействия и сотрудничества федеральных органов государственной власти и органов государственной власти земель. Согласно абз. 1 ст. 35 Основного закона «все власти Федерации и земель оказывают взаимную правовую и служебную помощь». А, кроме того, согласно абз. 1 ст. 91 для отражения опасности, угрожающей существованию или основам свободного демократического строя Федерации или какой-либо земли, земля может призвать полицейские силы других земель, а также силы и учреждения других управлений и федеральной пограничной охраны. Одним из инструментов кооперативного федерализма является осуществление Федерацией на основе специального закона перераспределения средств между землями. Предметы ведения между федерацией и землями разграничиваются на *исключительную и конкурирующую компетенцию*. При этом к исключительной компетенции отнесены основополагающие направления: внешние сношения и оборона; гражданство; валюта, денежное обращение, чеканка монеты, режим мер и весов; федеральные железные дороги и воздушное сообщение, почта и связь и др. (всего 11 сфер). Согласно ст. 71 Основного закона земли могут законодательствовать лишь в тех вопросах, в которых они прямо уполномочены федеральным законом. Перечень вопросов исключительной компетенции федерации является закрытым (ст. 73).

В соответствии с конкурирующей компетенцией, установленной в абз. 1 ст. 72 Основного закона, земли обладают полномочием на законодательство лишь при условии, что такие отношения не урегулированы федеральными законами. В конституционном праве это состояние характеризуется *презумпцией законодательной компетенции земель*. Перечень вопросов конкурирующей компетенции включает гражданское право, уголовное право и исполнение приговоров, судоустройство и судопроизводство и др. (ст. 72, 74) и является закрытым (исчерпывающим).

В контексте философии разграничения полномочий и в соответствии со ст. 75 Основного закона вошло в конституционную практику установление рамочной компетенции федерации, в соответствии с которой федерация издает рамочные законы, а земли принимают собственное законодательство, конкретизирующие рамочные установления. Рамочная компетенция устанавливается в отношении определенных вопросов (по Конституции всего 7 таких позиций). Вступившие с 1 августа 2006 г. поправки к Основному закону направлены на перераспределение полномочий между федерацией и землями в контексте принципа субсидиарности (вопросы передаются на тот уровень власти, который способен эффективнее их решать).

Федеральное принуждение. К юрисдикции федеральной власти отнесено право применять федеральное принуждение. Конституционное основание – если земля не выполняет возложенные Основным законом и федеральными законами обязанности. По установленной процедуре правительство с согласия Бундесрата может принять необходимые меры (ст. 37). Федеральное вмешательство имеет пределы – оно не должно нарушать принципа субсидиарности: Федерация вмешивается только тогда, когда она может выполнять задачу более эффективно, когда регулирование вопроса земель может затронуть интересы земель, или чтобы сохранить экономическое единство.

Конституционно-правовой статус земель. Основной закон устанавливает, что конституционный строй земель должен соответствовать закрепленным в нем основным принципам демократического, республиканского, социального, правового и светского государства (ст. 20). Доктрина исходит из того, что земли – это государства, имеющие конституцию, собственное законодательство, ландтаг, правительство. Однако такие государственные образования не обладают суверенитетом, они не наделены правом сепарации и пр.

Государственная организация земель не регулируется Основным законом, она регламентирована конституциями и законодательством земель. Соответственно законодательную власть в землях осуществляют представительные органы – ландтаги (земельные съезды). В землях-городах – в Бремене и Гамбурге – гражданское собрание, в Берлине – Палата депутатов. Ландтаги – однопалатные (до 2000 г. двухпалатной была легислатура Баварии). Срок полномочий законодательных органов составляет четыре или пять лет. Ландтаг правомочен принимать законы, формирует правительство земли и осуществляет контроль за его деятельностью. *Исполнительную власть* осуществляют правительства земель, включающие премьер-министра (министра-президента) и министров.

§ 8. Административно-территориальное деление земель ФРГ.

Местное управление и самоуправление

Административно территориальное деление земель ФРГ. Уяснение вопроса об организации публичной власти на местах предполагает уяснение вопроса об административно-территориальном делении в землях. Согласно административно-территориальному устройству земель основной их единицей являются *общины* – сельские населенные пункты или их группы и города. Общинами признаны также земли Берлин и Гамбург. Сельские общины, как правило, являются более не делимыми административно-территориальными единицами.

Но иногда крупные сельские общины, население которых превышает 100 тыс. жителей, могут делиться на округа. Более крупным объединением в сельской местности являются *уезды*, в состав которых входят несколько общин. Как и в общинах, в уездах создается местное самоуправление. Общины и уезды принимают свои уставы. В отличие от абсолютного большинства земель имеющие деление на общины, уезды и округа (в основном «новые» земли и две небольшие западные земли) подразделяются на уезды и общины.

Самостоятельную административно-территориальную единицу образуют крупные города; они не подведомственны уездам, хотя и именуются *городами-уездами* (фактически приравнены к уездам). Все города (включая земли-города Берлин, Бремен и Гамбург) являются общинами (но при этом они наделены еще и правами уездов); крупные города могут подразделяться на *городские округа* (в частности, Берлин делится на 23 самоуправляющихся округа).

Нетипичной административно-территориальной единицей являются так называемые *правительственные округа* – промежуточное территориальное образование между уездом и центром, создаваемые в нескольких землях. В пределах правительственного округа решаются местные государственные задачи и осуществляется государственный надзор за местным самоуправлением.

Местное самоуправление в ФРГ. Оно осуществляется на уровне общин, которые согласно законодательству являются корпорациями публичного права, обладающие правом самоуправления в местных делах. По данному вопросу Основной закон не содержит конкретных предписаний, оставляя это на усмотрение земельных конституций. Соответственно земли самостоятельны в выборе модели (типа) организации местного самоуправления, согласовывая такую модель с административно-территориальным устройством территории.

Принято выделять четыре типа общин, имеющих особенные модели органов публичной власти (представительных и исполнительных):

(1) *южногерманская модель* местного самоуправления (земли Бавария, Баден-Вюртемберг) – отличается слиянием верхушки представительной корпорации и администрации. Представительная корпорация избирается населением (общинный совет, городское собрание и т. п.). Прямыми выборами избирается глава администрации – бургомистр, который *ex officio* (по должности) председательствует в совете;

(2) модель, именуемая *конституционным советом*. Предполагает избираемый населением представительный орган, который формирует коллегиальный исполнительный орган – магистрат или сенат, состоящий из бургомистров и почетных членов (земли Гессен, Шлезвиг-Гольштейн и города-земли). Данная модель применяется также в самоуправляющихся городских округах (так, в округах Берлина образуются избираемые окружные собрания депутатов, избирающие в свою очередь окружное управление в составе бургомистра и окружных советников);

(3) *конституции магистрата* – следующая модель, предполагающая избранный населением представительный орган, избирающий бургомистра, который, возглавляя представительную корпорацию и местную администрацию, соединяет в одном лице функции главы общины и главы администрации (земли Саар, Рейнланд-Пфальц, Шлезвиг-Гольштейн);

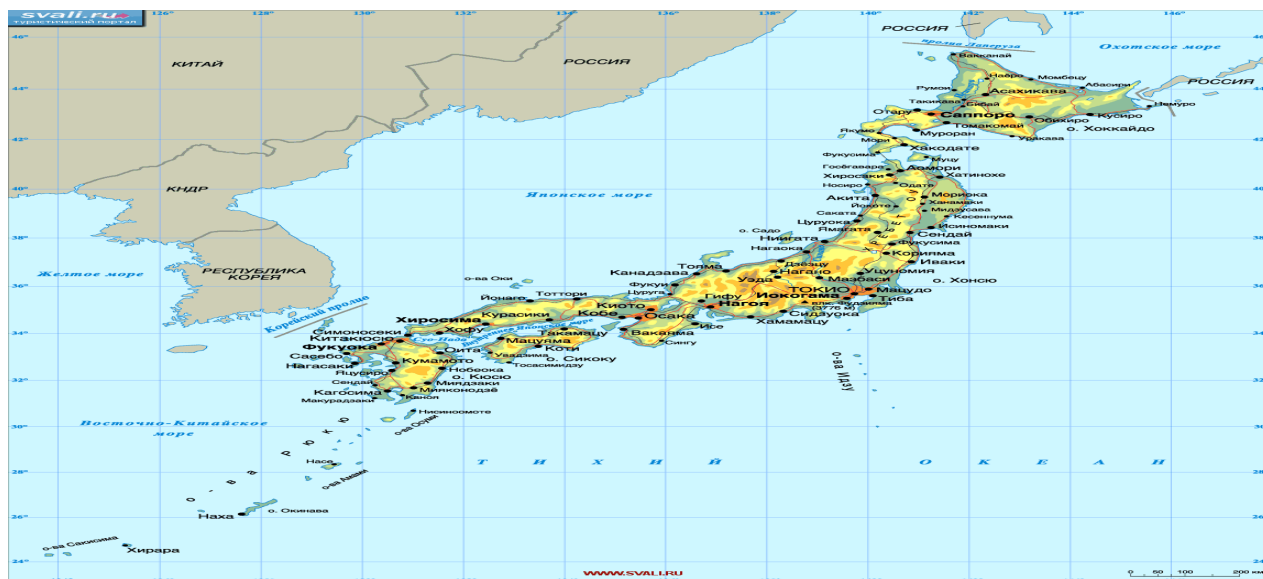
(4) конституция бургомистра – модель организации местного самоуправления, заимствованная из британского опыта и представленная схемой: «совет-управляющий». Совет образует исполнительный комитет, единственной функцией которого является подготовка проектов решений, принимаемых представительным органом. Кроме исполнительного комитета, Совет избирает директора общины (города), который возглавляет местную администрацию. Данную модель обозначают также *конституцией директора* (земли Северный Рейн Вестфалия и Нижняя Саксония).

На уровне уездов органами самоуправления являются: представительный орган – крайстаг (уездный съезд) или крайсрат – уездный совет и администрация во главе с ландратом (земским советником), избираемого непосредственно населением или представительным органом.

Местное государственное управление. Оно осуществляется на уровне более высоком, чем общины – в округах и в уездах. Органом управления в округах является назначенный правительством или премьер-министром земли правительственный президент, который подчиняется министру внутренних дел земли. При нем учреждаются правительственные президиумы. Правительственному президенту подчиняются главы местной администрации в уездах (ладраты или уездные директора), представляющие на уровне уезда часть государственной (земельной) администрации.

В правительственных округах учреждаются правительственные президиумы во главе с назначенными правительствами земель правительственными президентами, которые осуществляют на местах полномочия земель.

Глава 5. Основы конституционного права Японии



§ 1. Предыстория установления конституционного строя в Японии. Конституция Японии 1947 г.: структура, содержание, особенности, жесткий порядок изменения

Территория, геополитическое положение, состав населения, язык, государственные символы. Япония – государство в Восточной Азии, расположенное в западной части Тихого океана на цепи островов Хонсю, Кюсю, Хоккайдо, Сикоку и множестве других более мелких (всего их насчитывается свыше 3 900), омываемых Тихим океаном, Японским, Охотским и Восточно-Китайским морями и Корейским проливом. Длина береговой линии – 29 751 км. Общая площадь страны – 377 765 кв. км (площадь суши – 374 744 кв. км). Япония продолжает считать принадлежащие России Курильские острова (Итуруп, Кунашир и Шикотан и группу островов Хабомаи) частью своей территории (Северные территории). В июне 2009 г. Палата представителей японского Парламента приняла закон о признании указанных островов частью государственной территории Японии.

По состоянию на 2018 г. количество населения составило около 127 млн человек; плотность населения – 336 чел. на 1 кв. км; этнический состав – более 90% населения – японцы, проживают также корейцы, китайцы, айны. За 2018 г. рост численности населения составил примерно 140 тыс. чел. Религия: около 40% населения являются приверженцами синтоизма, местной религии, в основе которой лежит почитание предков и природы; 38% населения придерживаются буддистской веры и 4% – христианства.

Столица – город Токио.

Государственный язык – японский.

Государственные символы Японии – флаг, герб, гимн.



Изображение *Государственного флага* есть отражение геополитического места расположения страны. Япония ассоциируется с символом солнца уже как минимум с XVII в., и хотя точное происхождение японского флага неизвестно, большинство исследователей считает, что он связан с географическим расположением страны.

Нахождение Японии, на самом востоке Азии, в месте, где восходит солнце, дало стране название «Страна восходящего солнца». Это название отображается в государственном флаге страны, где солнце представлено в виде красного круга. Геометрически флаг Японии представляет собой прямоугольное полотнище с соотношением сторон 2:3, хотя первоначальное соотношение сторон было 7:10. Японский флаг имеет основание белого цвета, с изображением, как отмечалось, красного круга посередине. Флаг Японии, также называемый хиномару, стал официальным в 1870 г. как торговый флаг, и стал первым государственным флагом, принятым в Японии с 1870 по 1885 гг., когда этот флаг стал де факто флагом страны. Использование флага было запрещено во время оккупации Японии после Второй мировой войны, вплоть до 1947 года, когда запрет стал сниматься. В 1999 г. был принят закон, устанавливающий японский флаг хиномару в качестве официального государственного флага страны.



Официального герба в Японии не существует. Герб Японии является, так сказать, большой печатью. Иногда императорская печать выступает в роли герба Японии. Императорская печать Японии представляет собой стилизованный под желтую хризантему символ из двух рядов по 16 лепестков. Данная печать используется японским Императором и членами японской императорской семьи. Изображение хризантем в качестве мона (герба) императорского дома было принято в Японии с 1869 года.

Конституционная история. Япония относится к числу тех стран, которые испытав сильные потрясения, интенсивно принялись утверждать принципиально новые начала государственного устройства. Исторически складывалось так, что Япония длительное время находилась в изоляции от остального мира, в особенности дистанцируясь от стран Запада. Считается, что именно угроза от этих стран (прежде всего, со стороны США) положила конец изоляции. Проводимые в стране реформы потребовали принятия основного закона страны.

Первая Конституция Японии 1889 г. (Конституция Мейдзи), являвшаяся заимствованной с монархической Конституции Пруссии 1871 г., была октроирована Императором. Включала всего 76 статей и 7 глав: «Об Императоре», «О правах и обязанностях подданных», «Об Имперском Парламенте», «О государственных министрах», «О Тайном совете», «О судебной власти», «О финансах», «Дополнительные постановления».

Хотя Япония и «провозглашалась на все времена управляемой Императором», тем не менее, по форме это была дуалистическая монархия с разделенными властями. Законодательная власть вверялась двухпалатному Парламенту, притом, что выборы предусматривались только в нижнюю палату; верхняя палата (палата пэров) – сословная, состояла из представителей в основном аристократических кругов: принцы императорского дома; герцоги и князья. Правом законодательной инициативы наделялось правительство и обе палаты (20 депутатов также наделялись таким правом). Исполнительную власть осуществлял наделенный широкими полномочиями император и правительство. В развитие принятой Конституции были приняты Законы об Императорской фамилии, о Парламенте, о Палате пэров, о выборах в Палату депутатов, о финансах.

В общем, прогрессивная для того времени конституция сыграла свою положительную роль, прежде всего в экономическом развитии страны. Однако в последующем наблюдается резкое расхождение юридической и фактической конституций. Сложившийся к 1930 годам военно-полицейский режим привел страну к трагическим последствиям.

Следующий, современный этап государственно-правового развития получил оформление в Конституции, принятой в 1946 г., промульгированной 3 ноября 1946 г. и вступившей в силу 3 мая 1947 г. Конституция воплотила в себе все те революционные изменения которым подвергнуто было государственное и общественное устройство страны вследствие демилитаризации страны после ее поражения во Второй мировой войне

и проведенных за короткий промежуток времени под контролем Дальневосточной комиссии (в составе СССР, Филиппин и Австралии) радикальных конституционных реформ; содержание разрабатываемой Конституции было подвергнуто сильному влиянию главнокомандующего американскими войсками в Японии (вследствие чего действующую Конституцию нередко именуют «Конституцией Макартура»). Однако достаточно даже беглого взгляда, чтобы определить не только внешнее сходство данной Конституции с Конституцией 1889 г.

По *форме* Конституция представляет собой единый систематизированный акт, который по композиции нормативного материала, структуре соответствует европейским конституциям континентального права. В то же время на содержании и характере закрепленных в Основном законе Японии конституционно-правовых институтов сказывается влияние конституционно-правового опыта Великобритании (нормы о правовом положении монарха, об устройстве Парламента, его взаимоотношении с правительством, институт местного самоуправления и др.), США (в частности, институт конституционного контроля сконструирован по американскому образцу).

Структура Конституции (несколько сходна со структурой Конституции Мэйдзи) представлена преамбулой и одиннадцатью главами:

- Преамбула.
- Глава I. Об императоре.
- Глава II. Отказ от войны.
- Глава III. Права и обязанности народа.
- Глава IV. Парламент.
- Глава V. Кабинет.
- Глава VI. Судебная власть.
- Глава VII. Финансы.
- Глава VIII. Местное самоуправление.
- Глава IX. Поправки.
- Глава X. Верховный закон.
- Глава XI. Дополнительные положения.

Конституция сохранила некоторые прежние государственно-правовые традиции (институт императора) и вместе с тем отказалась от недемократических институтов. Анализ положений Основного закона указывает на его приверженность принципам конституционного строя. Это характерно для всего конституционного текста, но в особенности для главы третьей, закрепляющей основные права и свободы. Согласно ст. 11 «народ беспрепятственно пользуется всеми основными правами человека»; «народ обладает неотъемлемым правом избирать должностных лиц» (ст. 15); «все публичные должностные лица являются слугами всего общества», а не его отдельной группы» (ст. 15). Тем самым создан надежный заслон клиентелизму в системе государственной службы.

Конституционно провозглашен курс на создание социального государства, хотя данный термин в конституционном тексте и не используется. Однако положение абз. 2 ст. 25 Конституции о том, что «во всех сферах жизни государство должно принимать усилия по развитию и укреплению социального благосостояния и обеспечения, а также здоровья народа» подтверждает это допущение. Кроме того, социальный характер государства получил отражение в комплексе социально-экономических прав: праве на труд; праве на обеспе-

чение минимальных стандартов уровня здоровой и культурной жизни (ст. 25). Конституционно провозглашена социальная функция частной собственности (ст. 29). Набор публичных политических прав позволяет гражданам Японии активно участвовать в управлении делами государства и общества, осуществлять гражданский контроль над властью. Это, в частности, получило выражение в праве избирать должностных лиц и смещать их с должности, праве отзывать глав администраций административно-территориальных единиц на местах. Соответствует международным стандартам комплекс гражданских (личных) прав, дополненных так называемыми процессуальными правами.

Глава вторая Конституции и иные ее положения характеризуют пацифистский (антивоенный) характер государства. Согласно Конституции «Премьер-министр и другие государственные министры должны быть гражданскими лицами» (абз. 2 ст. 66).

Частичный пересмотр Конституции. Действующая Конституция Японии относится к числу «жестких». Согласно ст. 96 Конституции инициатива вносить поправки принадлежит Парламенту. Поправка принимается по правилам двойного вотума: (а) Парламент принимает поправку квалифицированным числом голосов – «по согласию не менее двух третей от общего числа депутатов обеих палат», после чего представляет ее на последующее одобрение народом; (б) утверждение поправки возможно только путем так называемого ратифицирующего референдума (решение на референдуме принимается «большинством утвердительных голосов от всех поданных по поправкам на специальном референдуме или при проведении выборов в порядке, определенном Парламентом).

Утвержденные на референдуме поправки «немедленно промульгируются Императором от имени народа как неотъемлемая часть этой Конституции» (ч. 2 ст. 96).

Конституционный контроль. По образцу США такой контроль осуществляется Верховным органом страны. Он основывается на положениях о верховенстве Конституции, отсутствии законной силы в актах ей противоречащих, а равно обязанности всех публичных властей уважать и охранять Конституцию (ст. 98, 99). При этом Суд вправе решать вопрос о конституционности любого закона, приказа, предписания или другого официального акта (ст. 81). Решение принимается простым большинством от общего состава Суда (не менее 8 членов должны проголосовать за такое решение). Копии принятого решения направляются в Парламент и Кабинет. Конституционный контроль является абстрактным, т. е. вопрос о конституционности решается вне связи с рассмотрением гражданского или уголовного дела. Процедура приведения в действие механизма конституционного контроля следующая: иск о неконституционном законе (ином акте) подается в суд первой инстанции, но собственно решение о конституционности принимается исключительно высшей судебной инстанцией страны. Особенность конституционного судебного контроля в том, что он, как отмечалось, является абстрактным (не конкретным): конституционность закона проверяется не в рамках рассмотрения судом конкретного дела, а в связи со специальным обращением с иском в суд заинтересованных лиц. Консервативность Верховного суда Японии в сфере кон-

ституционного контроля специалисты объясняют и тем обстоятельством, что в отличие от европейских конституционных судов он не имеет специальной схемы выбора дел в порядке *certiorari* (что, в частности, характерно для Верховного суда США). Сдерживающими факторами активности Суда, по-видимому, являются и другие обстоятельства: особое положение Парламента в системе верховной власти. Отсюда принимаемые им законы как бы изначально имеют некую «сакральность»; решающее значение Кабинета в назначении судей и др.

§ 2. Форма правления и конституционная система органов государственной власти Японии

Конституцией учреждена одна из наиболее распространенных и рациональных форм демократического устройства страны – «парламентское правление» в форме конституционной парламентарной монархии. Конструкция высших органов власти явно тяготеет к британскому опыту: глава государства – монарх; Парламент определяется как высший орган государственной власти и единственный законодательный орган государства; наличие в структуре Парламента двух неравноправных палат (явный перевес нижней палаты. Однако способ формирования верхней палаты японского Парламента существенно отличный от британского варианта). Правительство несет ответственность перед Палатой представителей; предусмотрено право роспуска нижней палаты по предложению Кабинета (формально это право реализует Император).

В системе власти Император не обладает какими-либо властными ресурсами, на что прямо указывает Конституция (ст. 4). Те полномочия, которыми наделен Император, он осуществляет не самостоятельно, а по инициативе («по совету и с одобрения») Кабинета. Вместе с тем вывод о том, что Император в силу ст. 4 Конституции «не может рассматриваться как глава государства»¹ представляется не вполне точным. Если согласиться с таким утверждением, то тогда следует признать, что данный институт отсутствует во многих государствах с «парламентским правлением». Очевидно, что как сама Конституция, так и учреждаемые ею институты, определение их статуса, а в конечном счете, определение всей системы государственного устройства страны, происходило под прямым влиянием оккупационной администрации. Модель конституционного устройства, как и сама Конституция, в значительной мере поэтому несут на себе «печать» октроированных.

Есть, очевидно, и формально-юридические объяснения «слабости» института главы государства в данной стране. Как представляется, характер правовой (и конституционной в том числе) системы, не соотносимой с семьями общего права, а равно чрезмерно консервативный характер действующей Конституции (объяснимый разве что особенностями конституционного правосознания японской элиты, правовыми традициями страны) не способствовал появлению конституционных соглашений, конституционных традиций, как и судебных решений, которые бы несколько расширили полномочия Императора. К тому же, зарекомендовал себя в качестве необычайно эффектив-

¹ Автономов А. С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебник. – 3-е изд., перераб. и доп. М. : РИОР; ИНФРА-М, 2012. С. 402.

ного конституционного органа институт главы Кабинета, равно как и самого Кабинета. Исполнительная власть тем самым не приобрела «двухголового» характера, оставив все как это было формально-юридически зафиксировано Конституцией страны.

Конституционная система высших органов власти представлена Императором (глава государства); Парламентом – высший орган законодательной власти; Кабинетом – правительство страны; Верховным судом, возглавляющим судебную систему страны.

§ 3. Конституционный статус Императора Японии

Место Императора в механизме государства определяется Конституцией, согласно которой он «является символом государства и единства народа». С формально-юридической точки зрения это значит, что Император не обладает властными рычагами в управлении страной государством (не только деятельность императора, но и его поведение и даже одежда жестко регламентированы): «все действия Императора, относящиеся к делам государства, могут быть предприняты не иначе как с совета и одобрения Кабинета, и Кабинет несет за них ответственность» (ст. 3 Конституции). Это в основном церемониальная фигура (присутствие на официальных торжествах, национальных праздниках), полномочия которого сведены к представительству Японии внутри страны и за рубежом. Исключительно «по совету и с одобрения Кабинета» и «от имени народа» Император подписывает подготовленные им официальные документы, законы, международные договоры; созывает Парламент на сессии и распускает нижнюю палату; назначает дату выборов в Парламент; заверяет назначения и отставки министров и других высших должностных лиц; подтверждает полномочия своих послов и принимает иностранных послов, подтверждает объявление амнистии, жалует награды и почетные звания.

По решению Парламента Император назначает Премьер-министра, а по представлению последнего – членов Кабинета министров и главного судью Верховного суда (ст. 7). Согласно Конституции Японии Император назначает Главного судью Верховного суда по представлению Кабинета (ч. 2 ст. 6). Кабинет назначает всех остальных членов Верховного суда (ч. 1 ст. 79), а также судей судов низших инстанций из списка лиц, предложенных Верховным судом (ч. 1 ст. 80). Организационным обеспечением деятельности Императора занимается особый орган – Совет императорского дома.

Управление исполнительной властью возложено на Премьер-министра, выбираемого большинством в Конгрессе, который избирает кабинет из 20–25 членов и работает в резиденции, известной под названием Кантей.

§ 4. Парламент Японии. Особенности законодательной процедуры

Структурно Парламент Японии (Кокай) состоит из двух палат – Палаты представителей и Палаты советников, которые юридически неравноправны (нижняя палата имеет заметный перевес, в особенности в законодательной сфере: 2/3 голосов вправе отменить вето верхней палаты, ей принадлежит последнее слово по финансовым вопросам), различен их состав: 252 члена вхо-

дят в состав верхней палаты советников (Сангиин) и до 480 с 2000 г. (ранее 511, затем 500) членов – в состав нижней Палаты представителей (Шугиин).

Палата представителей формируется по смешанной избирательной системе: 300 депутатов избираются по одномандатным округам, 180 – по 11 многомандатным округам (вместо одного общенационального ранее). Считается, что такая избирательная система активизировала объединение политических партий и Парламентских фракций.

Последние парламентские выборы состоялись 22 октября 2017 г.¹ Результаты выборов представлены в таблице 9.

Таблица 9.

Партии	Одномандатные округа				Многомандатные округа				Всего мест			
	Голоса	%	±изменение	Места	Голоса	%	±изменение	Места	Места	±	%	±изменение
ЛДП	26 729 032	48,21	▲ 0,11	218	18 555 717	33,28	▲ 0,17	66	283	▼ 7	60,86	▼ 0,19
Комейто	832 453	1,50	▲ 0,05	8	6 977 712	12,51	▼ 1,20	21	29	▼ 5	6,24	▼ 0,92
Правящая коалиция	27 551 485	49,71	▲ 0,17	225	25 533 429	45,79	▼ 1,03	87	313	▼ 12	67,10	▼ 1,11
КДП	4 852 097	8,75	Новая	18	11 084 890	19,88	Новая	37	54	▲ 40	11,61	▲ 8,45
Компартия	4 998 932	9,02	▼ 4,28	1	4 404 081	7,9	▼ 3,47	11	12	▼ 9	2,58	▼ 1,96
СДП	634 719	1,15	▲ 0,36	1	941 324	1,69	▼ 0,77	1	2	— 0	0,22	▼ 0,20
Пацифистская коалиция	10 485 748	18,92	—	20	16 430 295	29,47	—	49	69	▲ 29	14,41	▲ 6,41
Партия надежды	11 437 601	20,64	Новая	18	9 677 524	17,36	Новая	32	50	▼ 7	10,54	▼ 1,46
Партия восстановления Японии	1 765 053	3,18	▼ 4,98	3	3 387 097	6,07	▼ 9,65	8	11	▼ 3	2,15	▼ 0,82
Койке коалиция	13 202 654	23,82	—	21	13 064 621	23,43	—	40	59	▼ 12	12,69	▼ 2,26
Партия за японское Кокоро	—	—	—	—	85 552	0,15	▼ 2,50	0	0	0	0,00	0,00
Другие	52,080	0,03	—	0	—	—	—	—	0	0	0,00	0,00
Независимые	3 970 946	7,16	▲ 4,13	22	—	—	—	—	23	▼ 16	4,95	▼ 3,26
Всего	55 422 087	100,00	—	289	55 757 552	100,00	—	176	465	▼ 10	100	—

Палата советников формируется иначе: 152 советника избираются от округов (от каждого от двух до шести советников), образуемых на базе префектур и столицы (всего 48 округов); еще 100 советников избираются по партийным спискам. Срок полномочий палаты составляет шесть лет, притом, что каждые три года происходит ротация 1/2 состава советников.

Компетенция японского Парламента типична для легислатур западных стран. Он осуществляет: (а) законодательную власть, (б) контролирует деятельность правительства, (в) одобряет бюджет и отчет об его исполнении, (г) осуществляет правосудие в порядке импичмента по делам тех судей, против которых возбуждено дело о смещении с должности. Таким образом, Парламент Японии осуществляет законодательную (титуюльную), контрольную, финансовую и (отчасти) судебную функции. Несомненно, японский Парламент по своей природе отвечает и представительной природе законодательной власти.

¹ Срок полномочий прежнего созыва Палаты представителей истек в декабре 2017 г. Однако Премьер-министр Синдзо Абэ распустил Парламент в связи с обострением корейского кризиса. Оппозиция считала, что тем самым Премьер избежал разбирательства возможной его причастности к махинациям вокруг образовательных организаций «Моритомо Гакуэн» и «Какэ Гакуэн». Таким образом, 22 октября 2017 г. состоялись досрочные всеобщие парламентские выборы.

Устройство палат во многом сходно. Обе палаты избирают председателя и его заместителя. Председатель наделен значительными полномочиями: вправе единолично определять повестку дня палаты, может изменить уже согласованную очередность рассмотрения дел, открывает заседания палаты, предупреждает парламентария об ответственности при нетактичном поведении, может лишить его слова или передать вопрос о привлечении к ответственности дисциплинарной комиссии; вправе отдать приказ посетителю покинуть помещение, если тот мешает проведению заседания, а в этой связи прибегнуть к содействию парламентской полиции; вправе контролировать работу всех парламентских служб; правомочен посещать заседания парламентских комиссий и дает разрешение на проведение публичных слушаний; выполняет представительские функции, ведет от имени палаты переговоры; может созвать чрезвычайную сессию Парламента; по установившейся традиции не принимает участия в голосовании палаты. В стиле образцов западной демократии он сохраняет политический нейтралитет: при вступлении в должность Председатель и его заместитель обязаны оставить членство в партии.

В японском Парламенте создаются комиссии двух видов: (1) *постоянные* (всего 18), формируемые по отраслевому принципу: по вопросам внешней политики, государственных финансов, образования, по социальным и трудовым вопросам, транспорта, по бюджету, по делам Кабинета министров, местной администрации, дисциплинарная по процедуре, по вопросам науки и техники, окружающей среды. В Палате советников создаются комиссии с одноименным названием (всего их 16); (2) *специальные комиссии*, действующие в течение одной парламентской сессии; правомочны вносить законопроекты по вопросам своей компетенции.

Статус парламентариев закреплён в ст. 48–51 Конституции и в других актах. Наделены свободным мандатом (при распространённости института отзыва парламентарии не могут быть отозваны), обладают иммунитетом, включающим их неприкосновенность (не могут быть арестованы во время сессии), неотвеченностью, и индигнитетом. Подлежат наказанию и даже исключению из палаты 2/3 голосов, присутствующих на заседании соответствующей палаты.

Общая процедура регламентирована регламентными актами палат. Обе палаты устанавливают свои правила заседаний, процедуры внутренней дисциплины. Для принятия палатой таких решений, согласно Конституции (ст. 58), требуется большинство в 2/3 голосов ее членов. Деятельность палат проходит в сессионном порядке. Очередная сессия проходит один раз в год и длится в течение 150 дней (начало в декабре). Кабинет, а также 1/4 общего числа членов может созвать чрезвычайную сессию. Для проведения пленарных заседаний установлен кворум – 1/3 от общего числа членов палаты. *Заседания открытые*, по решению 2/3 присутствующих проводится *закрытое заседание*.

Решения принимаются путем голосования, которое возможно в различных формах:

(1) вставанием;

(2) бюллетенями – тайное, когда голосующие опускают в урну бюллетени белого цвета, голосуя «за», или голубого – при голосовании «против»; или поименное, когда голосующие прикрепляют к бюллетеню карточку со своей фамилией;

(3) голосование «невозражением», когда председатель опрашивает Парламентариев, решение принимается при отсутствии возражающих.

Законодательное производство. Право законодательной инициативы принадлежит парламентариям и Кабинету. Реализация данного права обременена некоторыми требованиями: парламентарий должен заручиться поддержкой других членов палаты (соответственно 10-ю советников и 20-ю представителей (членов нижней палаты); для законопроектов, связанных с бюджетом, такая поддержка требуется соответственно от 20-ти и 50-ти парламентариев); представленный Кабинетом законопроект в одну палату должен в течение пяти дней этой палатой направлен другой палате для предварительного рассмотрения.

Обсуждение законопроекта в палате японского Парламента имеет некоторые особенности. Поступивший в палату законопроект может быть передан на рассмотрение соответствующей парламентской комиссии, которая детально обсуждает его с приглашением авторов проекта, представителей партий, экспертов, после чего он направляется для обсуждения на пленарное заседание палаты (это своего рода комитетская стадия, которая предваряет рассмотрение проекта палатой). Именно такая технология характерна для абсолютного большинства обсуждаемых в Парламенте законопроектов. Применяется и другая форма, когда весьма спорные проекты рассматриваются на пленарном заседании вне его рассмотрения в комиссии; наконец, обсуждение законопроекта на пленарном заседании предваряет его рассмотрение в комиссии.

Закон принимается решениями обеих палат, хотя нижняя палата имеет преимущество (в силу большей численности): вето верхней палаты она преодолевает 2/3 голосов присутствующих членов палаты (но может созвать на паритетных началах совместную комиссию – по 10 парламентариев от каждой палаты). В том случае, если Палата советников не проголосовала по законопроекту в течение 60 дней после его получения от Палаты представителей, законопроект считается отвергнутым верхней палатой. В этом случае решение может быть принято одной лишь Палатой представителей.

Принятый Парламентом закон подписывается компетентным государственным министром и *контрассигнуется Премьер-министром*, после чего *промульгируется Императором*. Закон должен быть опубликован в течение 30 дней и через 20 дней после опубликования вступает в силу.

Конституционно предусмотрен *ропуск Парламента*. Согласно Конституции и установленной ею конструкции Парламента роспуску подлежит Палата представителей (формально актом Императора, но фактически решением Кабинета). Ропуск возможен в случае разногласия Парламента и Кабинета. При этом, если Палата представителей распущена, то в течение 40 дней со дня ее роспуска должны быть проведены всеобщие выборы в палату, а в течение 30 дней со дня выборов – созван Парламент.

При роспуске прекращаются полномочия обеих палат. В исключительном случае, в интересах страны Кабинет вправе созвать чрезвычайную сессию Палаты советников. При этом те меры, которые принимаются во время этой сессии, являются временными и утрачивают силу, если в течение 10 дней работы очередной сессии Парламента Палата советников одобрит эти меры (ст. 54).

§ 5. Организация исполнительной власти в Японии. Кабинет

Исполнительную власть в Японии возглавляет правительство, официальное название которого – Кабинет. В соответствии с Конституцией и Законом 1947 г. о Кабинете Министров он состоит из Премьер-министра, министров (их 10), возглавляющих министерства (предельное их число установлено законодательством) и государственных министров (министров без портфеля – преимущественно это советники Премьер-министра – всего 8). Кабинет формируется по схеме, принятой для стран с «парламентским правлением», но с учетом места Парламента в системе власти: кандидатуру на пост Премьера выдвигает (избирает) Парламент из своего состава; Император назначает это лицо (юридически оформляет) на должность, а также по указанию вступившего в должность Премьера назначает министров. Последние (не менее 50 %) должны быть членами Парламента. На практике большинство или все члены Кабинета до своего назначения уже избраны в Парламент. Конституция устанавливает, что Премьер-министр и другие государственные министры должны быть гражданскими лицами (ч. 2 ст. 66).

Конституционно определена *компетенция Кабинета*.

Согласно ст. 73 Конституции страны Кабинет осуществляет следующие функции:

- (а) добросовестное проведение в жизнь законов, ведение государственных дел;
- (б) руководство внешней политикой;
- (в) заключение договоров (для этого требуется предварительное, иногда последующее, одобрение Парламента);
- (г) организация гражданской службы и руководство ею;
- (д) составление бюджета и внесение его на рассмотрение Парламента;
- (е) издание правительственных указов в целях проведения в жизнь положений Конституции и законов (указы не могут содержать статьи об уголовном наказании, если на то нет разрешения соответствующего закона);
- (ж) принятие решений об общих и частных амнистиях.

По Конституции отдельные министры наделяются значительными полномочиями в нормотворческой сфере. Кабинет осуществляет функции на основе обычая, процедура заседаний и принятие решений не регулируются писаными нормами.

Особое место в высшем органе исполнительной власти принадлежит *Премьер-министру*, полномочия которого закреплены в ст. 68–72 Конституции Японии. Премьер-министр руководит работой Кабинета; он же координирует функции членов, направляет их деятельность, регулирует возникающие между ними разногласия. По своему статусу и по праву Премьер-министр вправе назначать и смещать министров; через него от имени Кабинета в Парламент представляются все законопроекты, бюджет и другие документы; контрассигнует подпись министра на законах и указах.

Законом об организационной реформе Кабинета 1999 г. усилена личная роль Премьер-министра, расширены стратегические и координирующие функции Кабинета, упрощена структура (замена канцелярии Премьера на канцелярию Кабинета).

Применяется *конституционная ответственность Кабинета*. Согласно Конституции Правительство несет ответственность перед палатой представи-

телей. Такая ответственность в форме отставки применяется путем принятия Палатой представителей резолюции недоверия или отклонения резолюции доверия (ст. 69, ч. 3 ст. 66). При вотуме Премьер-министр принимает решение об отставке, если в течение десяти дней Палата представителей не будет распущена указом Императора (на практике это имеет место чаще всего).

Кроме того, конституционно предусмотрена уголовная ответственность отдельных членов Кабинета, для чего требуется согласие Премьер-министра (ст. 75).

Публичная администрация включает правительственный аппарат, представленный: карьерными чиновниками, полуправительственными корпорациями, выполняющие некоторые функции государственного управления, персонала вспомогательных госорганов. Содействие в осуществлении Кабинетом (иными исполнительными органами власти) их полномочий оказывают так называемые вспомогательные органы, среди которых выделяются: *административные советы*, действующие в сферах, где требуется высокая степень подготовки или где необходимо согласовывать противоречивые интересы (к примеру, совет по соблюдению правил деловой жизни, урегулированию вопросов землепользования); *специализированные комитеты*, создаваемые для решения вопросов, которые выходят за пределы компетенции одного министерства. В качестве вспомогательных органов действуют также создаваемые при Кабинете секретариат, совет по делам персонала, законодательное бюро и др.

Кроме того, создаются независимые от правительства органы: *ревизионный совет* – призван контролировать госбюджет и государственные расходы; *совет госучреждений* – ведает вопросами службы госчиновников и следит за тем, чтобы при занятии государственных должностей не получали преимущества ни одна из партий, а назначения производились исключительно на основании профессиональной квалификации и опыта претендентов и др.

§ 6. Организация судебной власти в Японии

Как следует из Конституции Японии (ст. 76), «вся полнота судебной власти принадлежит Верховному суду и таким судам низших инстанций, какие будут созданы законом». Конституционно закреплены принципы отправления правосудия и гарантии статуса судей: осуществление правосудия только судом; независимость судей; несменяемость судей – судьи не могут быть смещены с должности без публичного разбирательства в порядке импичмента, кроме случаев, когда судья в установленном порядке объявлен умственно или физически неспособным исполнять обязанности (ст. 78); административные органы не могут применять к судьям дисциплинарные взыскания; размер вознаграждения судей не может быть уменьшен в период их пребывания в должности (ч. 6 ст. 79, ч. 2 ст. 80) и др.

Судебная власть осуществляется совокупностью судов общей юрисдикции. Соответственно судебная система страны включает: Верховный суд, высшие суды, окружные суды, суды по семейным делам, дисциплинарные суды.

Верховный суд состоит из Главного судьи и 14 членов, назначаемых Императором. Главный судья назначается на должность Императором по представлению Кабинета. При этом назначение судей подлежит пересмотру наро-

дом при проведении первых после их назначения выборов в Палату представителей и по прошествии 10 лет. Народному пересмотру подлежат кандидатуры шести или более судей. При условии, что большинство избирателей выскажется за смещение кого-либо из судей, он немедленно смещается.

Компетенция Верховного суда следующая: он является последней инстанцией для рассмотрения всех гражданских, уголовных и административных дел; во второй инстанции окончательно рассматривает дела о преступлениях против государства; обобщает судебную практику и издает руководящие указания для нижестоящих судов; устанавливает правила процедуры судопроизводства, а также работы адвокатов и др.; осуществляет конституционный контроль.

Следующими по занимаемому месту в судебной вертикали являются *высшие суды* (всего 8), в каждом из которых создается по шесть отделений. Высшие суды в порядке суда первой инстанции рассматривают дела о государственной измене и другие преступления против государства; они же являются апелляционной инстанцией по уголовным и гражданским делам, рассмотренными нижестоящими судами.

Следующий элемент судебной системы – *окружные суды* (всего 50, включают 242 отделения), рассматривающие большинство гражданских и уголовных дел и выступающие апелляционной инстанцией по вынесенным дисциплинарными судами решениям.

Семейные суды – низшие суды, действующие при окружных судах и их отделениях и имеющие такую же структуру, как и окружные суды; осуществляют в системе правосудия функцию медиации (примирения сторон), выносят решения по делам, связанным с семейными спорами, о наследстве, а также рассматривают мелкие уголовные дела и дела о преступлениях несовершеннолетних. Наконец, *дисциплинарные суды* (всего 575) рассматривают незначительные гражданские дела с ценою иска не свыше 900 тыс. иен и мелкие уголовные дела. При этом дела рассматриваются одним судьей, квалификацией которого не является наличие юридического образования.

§ 7. Административно-территориальное устройство, местное управление и самоуправление в Японии

Территориальная организация страны в соответствии с Законом о местной автономии 1947 г. подразделяется на административно-территориальные единицы двух уровней – высший и низший.

К *высшему уровню*, к которым отнесены 47 префектур (точнее говоря, к этому уровню отнесены несколько категорий крупных территориальных образований, обозначаемые как: (1) «то» (Токио); (2) «до» (остров Хоккайдо); (3) «фу» (Киото, Осака) и (4) «кен» – 43 остальные префектуры. Каждое из относимых к четырем категориям образование имеет свою территориальную организацию. *Низший уровень* образуют также несколько категорий территорий: (1) города («си»); (2) поселки («мати») и (3) сельские общины («мура»). Всего в Японии около 3190 низовых административно-территориальных единиц¹.

¹ Сенаторов А. И. Очерки административной реформы в Японии. М., 2004. С. 60–61.

Столица Японии г. Токио, с точки зрения административно-территориального устройства, включает 23 самостоятельных «специальных района» («токубэцу ку»), приравненных к городам «си», а также ряд городов, пригородных поселков и общин.

Города с населением свыше 1 млн чел. включают районы и др. административно-территориальные единицы. На таких территориях местное самоуправление отсутствует; местное управление осуществляется чиновниками, которых назначает мэр.

Города Саппоро, Киото и др. включают города и прилегающие безлюдные районы горных массивов.

Местные органы публичной власти образуются применительно к двухуровневому административно-территориальному устройству страны. Соответственно к таковым относятся представительные органы – *собрания* (префектуральные, городские и деревенские) и *должностные лица, возглавляющие администрацию общей компетенции* – губернаторы префектур, мэры городов, старосты поселков и общин. Срок их полномочий составляет четыре года. Представительные органы (местные собрания) действуют сессионно, депутаты, работающие на профессиональной основе, получают вознаграждение из бюджета муниципального образования; на депутатов не распространяется иммунитет. В отношении представительных органов власти губернаторы, мэры городов, старосты наделены правами, связанными с созывом местного собрания на сессии (очередные и внеочередные); право вето на решения собраний; право досрочного роспуска собраний.

На губернаторов префектур, мэров городов и создаваемую при них администрацию возлагается руководство общегосударственных законов и местного законодательства. Администрация наиболее крупных территориальных единиц включает департаменты (10 в Токио) и отделы (9 на Хокайдо); в префектурах, где проживает свыше 2,5 млн чел. создано восемь отделов, от 1 до 2,5 млн чел. – шесть отделов, до 1 млн – четыре отдела. Правовое положение губернаторов и мэров городов имеет двойственный характер: они избираются местным населением и осуществляют исполнительную власть конкретного территориального муниципального образования; осуществляя делегированные им полномочия по государственному управлению, они вместе с тем квалифицируются и как органы государства. В этом смысле указанные лица находятся в «двойном» подчинении: они ответственны и перед избирателями, и перед центральной властью.

В небольших поселениях в сельской местности функцию муниципального собрания выполняет общий сход жителей.

Полномочиям местной администрации определены Законом о местном самоуправлении и их соотношение выглядит следующим образом: за губернатором закреплено 126 вопросов; за мэрами крупных городов – 28; за главами др. городов и поселков – 51.

Полномочия местного самоуправления применительно к различным сферам жизнедеятельности территорий включают: в финансовой сфере – формирование и исполнение местного бюджета, установление и сбор местных налогов и иных денежных сборов, назначение ревизии счетов; в хозяйственной

сфере – право иметь в собственности имущество, управлять им, контроль за созданием муниципальных предприятий коммунального хозяйства, местной промышленности и сельского хозяйства.

Отношения местного самоуправления и центральной государственной власти, пределы властного ресурса законодательно определены. Законодательство ограничивает местную автономию рядом мер. В частности, центральные ведомства создают филиалы своих органов, которые не подчинены органам местного самоуправления; полиция и школьное образование в значительной мере контролируются центральными ведомствами; налоговое законодательство построено так, что местные органы за счет собственных средств могут покрыть только часть своих расходов, а для покрытия остальных расходов требуются государственные дотации¹. С финансированием связано самое серьезное средство воздействия на местные публичные власти – финансовый контроль. Существует административный контроль центральной власти, заключающийся в том, что губернатор префектуры может быть отстранен от должности премьер-министром, а мэр города и староста общины – губернатором.

Конституция предусматривает различные формы участия населения в управлении. Это, в частности, право 1/15 избирателей требовать от главы администрации в 20-дневный срок подготовить проект решения для утверждения собранием (исключая по вопросам налогов и финансов); право требовать от главы администрации обеспечить лучшее выполнение обязанностей должностными лицами исполнительной власти; право войти в состав комиссии (не менее 1/3 избирателей) по контролю за роспуском собрания.

¹ При этом правительственные дотации получают не все, а только «бедные» органы местного самоуправления. Причем к нуждающимся они отнесены при условии, что их основные финансовые потребности превышают основные финансовые поступления. Превышение доходов или их соответствие осуществляемым полномочиям может быть достигнуто благодаря балансу источников наполнения государственных и местных бюджетов.

Глава 6. Основы конституционного права Индии



§ 1. История конституционного развития Индии. Особенности Конституции Индии 1950 г. Особый порядок пересмотра Конституции

Территория, геополитическое положение, состав населения, язык, государственные символы. Государство общей площадью 3,3 млн. кв. км в Южной Азии. На севере граничит с Афганистаном, Китаем, Непалом и Бутаном, на востоке – с Бангладеш и Бирмой (Мьянма), на западе – с Пакистаном. На востоке омывается Бенгальским заливом, на юге – Полкским проливом, отделяющим Индию от острова Шри-Ланка, и Индийским океаном, на западе Аравийским морем. По состоянию на 2018 г. население насчитывает 1 368 911 757 чел. (свыше 1,3 млрд). Рост населения за 2018 г. составил 15 897 682 чел. (около 16 млн).

Религия – индуисты (83 % верующих), мусульмане – 11 %, остальные – христиане, сикхи и др.

Столица – город Дели.

Официальный язык – хинди (в написании деванагари (18 официальных языков), насчитывается примерно 1652 диалекта. Порядок использования

официального языка закреплён в Части XVII Конституции «Официальный язык». Согласно ст. 343 Конституции «официальным языком Союза является хинди в написании деванагари. Для официальных целей Союза применяется международная форма обозначения индийских цифр. Независимо от какого-либо положения пункта 1 в течение пятнадцатилетнего периода со дня введения в действие настоящей Конституции английский язык продолжает применяться для всех официальных целей Союза, для которых он использовался непосредственно до введения в действие Конституции». При этом конституционно предусмотрено, что «Парламент может законом предусмотреть применение по истечении указанного пятнадцатилетнего периода: а) английского языка или б) деванагарской формы обозначения цифр для таких целей, которые могут быть определены законом».

Государственными символами Индии являются: флаг, герб, гимн.



Государственный флаг Индии (проект Пингали Венкайей) представляет собой триколор из трех горизонтальных полос: шафранного (сверху), белого (посередине), и зеленого (снизу) цветов. В средней полосе флага изображена государственная эмблема, синее вращающееся колесо, известное как «Ашока Чакра»; состоит из 24-х спиц, и представляет собой вечное колесо прогресса и добродетельности. Колесо также может быть обнаружено на Львиной капители Ашоки. Используемые в изображении флага Индии цвета символизируют хранимые Конституцией страны идеалы. Шафрановый цвет верхней полосы флага обозначает смелость, самопожертвование, доблесть, и дух отречения; белый цвет означает правду, мир, и чистоту мысли; зеленый цвет обозначает культуру, изобилие, и веру.

Государственный флаг Индии был утвержден на заседании конституционной ассамблеи 22 июля 1947 г. Действующая Конституция устанавливает строгие правила и принципы, которые необходимо соблюдать во время показа и демонстрации флага. Данные указания по использованию флага обозначены в Индийском флажном кодексе.



Государственный герб Индии (эмблема) состоит из четырех индийских львов (символизирующих богатство и гордость), стоящих на круглой абаке, представляющей колонну Ашоки (символизирующей истину и честность). Внизу герба Индии проходит надпись на деванагари, являющаяся цитатой из Мундака-упанишады, и переводящаяся как «Лишь Истина побеждает».

Конституционная история. Конституционное строительство в Индии собственно начато еще до ее освобождения от колониальной зависимости Великобритании. Акт об управлении Индией 1919 г. вводил систему «двойного управления» для «основных провинций»: в каждой из провинций контроль определенных сфер управления передавался местному правительству, ответственному перед провинциальным советом (законодательным учреждением). Так называемые передаваемые полномочия (transferred list) охватывали сельское хозяйство, здравоохранение, образование, местное управление. Все остальные области публичного управления резервировались оставались за вице-королем, носили статус собственных полномочий (reserved list), аккумулировали вопросы обороны, внешние дела и средства связи (т. е. находились под протекцией объединенного Королевства). На общенациональном уровне существенным образом был реформирован центральный законодательный совет, ставший теперь двухпалатным органом. Нижняя палата – Законодательная ассамблея – состояла из 144 членов и имела 3-летний срок полномочий,

а в верхней палате – Совете штатов – заседали 60 членов со сроком полномочий в пять лет. В обеих палатах часть членов избиралась, а часть была назначаемая¹.

Актом об управлении Индией 1935 г. – одним из самых объемных статутов, принятых британским Парламентом, предполагалось усилить самостоятельность публичных органов власти. Однако положения Акта были реализованы частично. Последующие намерения британского правительства были связаны с приданием Индии статуса одного из доминионов Великобритании. 9 декабря 1946 г. Учредительное собрание Индии (основу которого составляли представители Индийского национального конгресса – самой крупной политической партии страны) приступило к разработке Конституции. Акт о независимости Индии от 18 июля 1947 г. разделил территорию Британской Индии на два новых, независимых от бывшей метрополии государства: доминион Индия (Индийский Союз) и Пакистан. 15 августа 1947 г. Индия обрела статус доминиона Соединенного Королевства Великобритании, а разработанная Конституция была принята 26 ноября 1949 г. Учредительным собранием (сформировано косвенными выборами законодательными собраниями провинций; в голосовании из 299 членов приняли участие 284 члена). Многие разделы Конституции (о выборах, о гражданстве, организации и деятельности временного Парламента, о действии временных и переходных положений) вступили в силу немедленно, а остальные – с 15 января 1950 г., собственно считающегося датой принятия национальной Конституции (с этим связано то обстоятельство, что Конституцию Индии часто называют Конституцией 1950 г.).

В основу принятой в 1949 г. Конституции положены следующие идеи (принципы):

- (1) Индия должна быть независимой суверенной республикой;
- (2) Она должна быть демократическим союзом для всех составных частей;
- (3) источник власти – народ;
- (4) закрепление равенства для национальных меньшинств;
- (5) провозглашение основных прав.

В принятой Конституции все эти идеи получили отражение в ее Преамбуле.

По *форме* Конституция 1949 г. представляет единый кодифицированный (сложносоставной) нормативный правовой акт. По своему содержанию – это необычный юридический документ, являющийся самым объемным основным законом в мировой практике (свыше 400 статей), подробно и детально регулирующий разнообразные отношения. Считается, что объем Конституции обусловлен и тем обстоятельством, что штаты Индии (кроме штата Джамму и Кашмир) не имеют собственных конституций, их государственное устройство составляет предмет союзной Конституции.

Особенность композиции и содержания конституционного текста заключаются в заимствовании его составителями норм и институтов иностранного конституционного права. Вследствие этого Конституция Индии по своему содержанию является эклектичной, сочетая положения конституций стран, относящихся к различным правовым семьям (Великобритания, СССР, США, Канада, Япония, Австралия, Германия и др.).

¹ Конституционное право зарубежных стран : учебник / под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. – 4-е изд., перераб. и доп. М. : Норма : ИНФРА-М, 2016.

Обратим внимание на основные положения, заимствованные Конституцией Индии.

Это использование в юридическом наименовании государства понятия «социалистическая... республика», указание на социалистический характер государства, конституционные гарантии защиты от эксплуатации и нищеты, признание социально-экономических прав и др., как это, в частности, характерно было для конституционного строительства в Союзе ССР.

Пожалуй, наиболее часто встречающиеся примеры рецепции относятся к британской конституции. Так, согласно Конституции Индии Парламент включает не только обе палаты, но и Президента (ст. 79, подп. «а» п. 1 ст. 168); prerogatives Президента созывать каждую палату Парламента на сессии (ст. 87). Это также специальное обращение Президента в начале каждой Парламентской сессии. Как и в британском Парламенте, в индийском создается правящая партия и оппозиция, учрежден институт Лидера оппозиции.

Есть и иные заимствования: согласно п. 3 ст. 165 Конституции «Генеральный адвокат занимает свою должность, пока это угодно Губернатору»; по Конституции губернатор занимает свою должность, пока это угодно Президенту (ст. 156.1). Из конституционной практики США восприняты: институт Вице-президента, статус Верховного суда, механизм судебных приказов, включая такие, как *habeas corpus*, *mandamus*, запретительный, *quo warranto* и *certiorari* (ст. 139 Конституции). Аналогична статусу Верховного суда США юрисдикция Верховного суда Индии как суда первой инстанции. «Верховный суд... является судом первой инстанции по любому спору: а) между Правительством Индии и одним или более Штатами, или б) между Правительством Индии и Штатом или Штатами с одной стороны и одним или более Штатами – с другой, или с) между двумя или более Штатами, если и поскольку такой спор включает какой-либо вопрос (права или факта), от которого зависит существование или объем законного права» (п. 1 ст. 131).

Как и в англо-американском праве воспринято деление законов на частные и публичные билли и др. При этом также воспринята конструкция материального понимания закона. По Конституции «понятие «закон» («law») включает любой указ, приказ, обязательное постановление местных органов власти, правило, предписание, нотификацию, обычай или обыкновение, имеющие на территории Индии силу закона» (п. 3 ст. 13)¹.

Можно, очевидно, согласиться с тем, что критически характеризуя Основной закон 1950 г. в контексте октроированных элементов, необходимо учитывать тот факт, что институт писаной конституции не известен бывшей метрополии. Формализация же неписаных норм в конституционном тексте, понятному широкому кругу адресатов, – непростая задача.

Внимательный читатель обнаружит множество проявлений собственно индийской конституционной культуры. Несомненными достоинствами технико-юридической культуры конституционного законодателя Индии (может

¹ Вместе с тем встречается и достаточно свободное обращение с терминологией. В частности, понятие «действующие законы» определяется как законы, «принятые и не обязательно действующие до введения в действие Конституции»; согласно ст. 12 Конституции «Государство» означает Правительство и Парламент Индии.

быть, в этом обнаруживается сходство с европейской конституционной культурой, прежде всего с германской) следует, как представляется, считать: (1) детальность и скрупулезность конституционных конструкций¹. Конституционный законодатель упрямо и последовательно, кажется, излишне казуистично представил конституционные модели практически всех институтов государства²; (2) 12 пространных приложений – частей Основного закона, ставших в последующем типичным и для всех конституций региона Индостан; (3) технико-юридическая композиция конституционного текста, включающая название частей, глав, статей, множество рубрик, которые предшествуют главам Конституции; это также наличие, вкрапленных в конституционный текст норм-толкований, помещенных под рубрикой «Пояснения» и имеющих римскую нумерацию; (4) оформление конструкции федерации посредством трех перечней в седьмом Приложении.

Безусловно, достоинствами конституционного акта являются положения об отношении к институту представительства, резервированием в этой связи мест в Парламенте за конституционно определенными кастами и племенами, включенными в списки; бережное обращение конституционного законодателя с лингвистическими группами, и в этой связи оформление официальных язы-

¹ С указанным достоинством диссонируют положения Конституции, отличающиеся правовой неопределенностью и юридически закрепляющие дискреционный характер полномочий федеральных властей, особенно Президента. Так, согласно ст. 239 (174) «если иное не предусмотрено законом Парламента, каждая Союзная территория будет управляться Президентом, действующим таким образом, какой он найдет подходящим, через посредство назначаемого им администратора с такой целью, какая ему будет указана».

Это также весьма «размашистые» нормы о праве Президента вводить исключительные правовые режимы (в частности, чрезвычайное положение на территории штатов).

² По утверждению исследователя индийской Конституции Д. Д. Басу, «отличительной чертой Конституции Индии является то, что она представляет собой самый объемный и наиболее детально разработанный конституционный документ, созданный в современном мире. Первоначально Конституция содержала 395 статей и 8 приложений, которые впоследствии дополнялись за счет конституционных поправок. Даже после отмены некоторых приложений она содержала в себе на 1982 г. 416 статей и 9 приложений» (Басу Дурга Дас. Основы конституционного права Индии: пер. с англ.; под общ. ред. М. М. Сайфулина; Вступ. ст. М. М. Сайфулина и С.Ю. Кашкина. М.: Прогресс, 1986. С. 73).

По оценкам цитируемого автора, причин внушительности Конституции несколько: а) создатели Конституции стремились включить в ее текст опыт, накопленный в результате практического применения всех известных конституций, и устранить недостатки и неудачные положения, которые можно было предупредить путем изучения результатов функционирования конституций в других странах; б) очень много основных положений было заимствовано из Закона об управлении Индией 1935 г., поскольку народ благодаря ему знаком с существующей системой; в) следует учитывать громадную территорию страны и сугубо индийские специфические проблемы (варны, касты, племена, множество официальных языков и пр.); г) свои отличительные особенности имеет индийский федерализм; в Конституцию включены конституции штатов, вопросы взаимоотношений в федерации, отдельно регламентировано положение штата Джамму и Кашмир; д) в Конституции нашли отражение основные права, руководящие принципы и основные обязанности, как защищаемые, так и не защищаемые в судебном порядке; е) нужно учитывать скорее «гибкий», чем «жесткий» характер индийской Конституции, поскольку Парламент по несложной процедуре правомочен дополнять конституционные положения текущим законодательством.

Парадоксальность ситуации заключается в том, что создатели этого документа пытались максимально воспроизвести опыт США (лишь парламентская форма правления позаимствована у Великобритании), но в своем устремлении проделали путь от небольшой по объему до самой масштабной и разработанной Конституции.

Объяснения известного специалиста по конституционному праву Индии, как видим, не вполне удачны, как-то оставляют в стороне особенности правовой культуры и ментальности Индии.

ков в специальном приложении, учреждении поста специального должностного лица по делам лингвистических меньшинств, назначаемого Президентом.

Титульная особенность индийской Конституции – множество внесенных в конституционный текст изменений: более 90 поправок (около 500 изменений, которыми модифицирована преамбула, упразднены две части и четыре добавлены, 18 остальных неоднократно изменялись; вставлено свыше 100 статей, около 20-ти статей аннулированы). Реструктуризация придала большую органичность Основному закону, хотя полностью и не освободила его от отмеченной «привязанности» к конституциям других стран (так называемого «экспорта конституций»). Структурно Конституция состоит из преамбулы, 23 частей, более 400 статей, 12 приложений, двух дополнений («Appendix»), посвященных особому автономному статусу штата Джамму и Кашмир.

Приведем название основных структурных частей Конституции:

Часть I. Союз и его территория. Часть II. Гражданство. Часть III. Основные права. Часть IV. Руководящие принципы политики государства. Часть IV-A. Основные обязанности. Часть V. Союз (включает пять глав о высших органах государства). Часть VI. Штаты (инкорпорировано пять глав об организации власти в штатах). Часть VIII. Союзные территории. Часть IX. Панчаяты. Часть IX.A. Муниципалитеты. Часть XI. Отношения между Союзом и Штатами. Часть XII. Финансы, имущество, контракты и иски. Часть XIV. Служба Союзу и штатам. Часть XIV.A. Трибуналы. Часть XV. Выборы. Часть XVI. Специальные постановления, относящиеся к некоторым классам населения. Часть XVII. Официальный язык. Часть XVIII. Постановления о чрезвычайном положении. Часть XIX. Разное. Часть XX. Внесение изменений в Конституцию.

Среди положений, составляющих основы Конституции, – закрепление статуса Индии как независимого суверенного государства; учреждение республиканской формы правления; провозглашение широкого набора основополагающих прав и свобод (в Конституции этому посвящены три ее части, притом, что часть III выделяет «основные права»: политические, личные и положения о праве собственности и социально-экономические права (часть IV)). Предусмотрены гарантии прав, в том числе право обращаться в Верховный суд в случае их нарушения; закреплён принцип смешанной экономики, в которой важную роль призван играть государственный сектор; конституционно признана федеративная структура государства и др.

Необычность индийской Конституции заключается и в специфике ее пересмотра, не типичного для других стран: Конституция закрепляет так называемую комбинированную систему внесения поправок, предполагая «гибкий», упрощенный и «жесткий», усложненный порядок частичного пересмотра. Такой способ изменения Основного закона позволяет одновременно оперативно вносить необходимые изменения в тех случаях, когда имеются расхождения между нормами и реально складывающимися конституционными правоотношениями, и в то же время обеспечивать устойчивость важнейших составляющих конституционного строя.

Упрощенный порядок изменения Конституции предполагает:

а) поправки иницируются путем внесения законопроекта в одну из палат Парламента;

б) проект закона принимается в каждой из палат простым большинством от общего числа членов палаты (50% + 1 голос) и «большинством не менее чем

в две третьих голосов, присутствующих и участвующих в голосовании членов Палаты»;

в) принятый проект передается Президенту, который обязан «дать свою санкцию на законопроект и Конституция будет изменена в соответствии с условиями законопроекта» (ч. 1 и 2 ст. 368 Конституции).

Здесь усматривается явное сходство с процедурой утверждения билля в британском Парламенте. Юридической формой включения поправки в Конституцию является конституционный акт.

По усложненной процедуре изменяются положения Конституции, касающиеся: выборов Президента (ст. 54), способа его избрания (ст. 55), исполнительной власти Союза (ст. 77); исполнительной власти штатов (ст. 55); высшего суда в союзных территориях (ст. 241), а также высшего суда штатов; судебной власти Союза (гл. IV части V); отношения в сфере законодательства Союза (гл. I части XI); о порядке изменения Конституции (ст. 368); представительство штатов в Парламенте и др.

Такие поправки должны быть ратифицированы легислатурами «не менее половины Штатов» (абз. 2 и 3 ч. 2 ст. 368).

Отмечается, что с 1950 г. в среднем принимаются две поправки в год. Всего, как отмечалось, конституционный текст подвергался 500 различным изменениям.

В связи с отмеченным, принципиально важно обратить внимание на ту особенность преобразования Конституции, относительно которой хранится молчание в теории. Как следует из нормативного содержания п. 2 ст. 239 А, Конституция может быть изменена (преобразована) простым законом, причем, что по указанию самой же Конституции такое текстуальное преобразование «не будет считаться в качестве поправки к настоящей Конституции... несмотря на то, что он (закон. – В. Ч.) будет содержать какие-либо положения, как изменяющие или действующие в качестве изменяющих настоящую Конституцию». Таким образом, санкционированное Конституцией фактическое текстуальное изменение конституционной нормы конституционно не признается поправкой к Конституции. Тем самым признается и допускается иной порядок фактического внесения изменения в Конституцию, в сравнении с тем, который формально-юридически зафиксирован Частью XX Конституции («Внесение изменений в Конституцию»)¹.

Конституционный контроль в Индии осуществляет Верховный суд и высокие (высшие) суды штатов, но только по вопросам прав личности. Это *последующий конкретный конституционный контроль*, предполагающий, что конституционности принятый Парламентом закон подвергается после вступления его в силу, только в связи с рассмотрением конкретного дела (уголовного или гражданского) и только если его применение (реализация) повлекло за собой нарушение прав и свобод. По установленной процедуре граждане, чьи права и свободы нарушены данным актом, вправе обращаться в общие суды, в то время как решение о конституционности принимается Верховным судом.

¹ Феномен фактического изменения конституции (коннотации эволюционирующей, или «живой конституции») / Червонюк В. И. // Международный журнал конституционного и государственного права. – 2018. – 3. – С. 17–26.

§ 2. Особенности конституционного строя Индии. **Форма правления. Высшие органы государства**

Конституция декларирует республиканскую форму правления Индии. Согласно Преамбуле Конституции учреждается суверенная социалистическая светская демократическая республика. Из данного положения не вытекает конкретный вид республиканского строя. Его можно определить исключительно взаимосвязанным анализом тех нормативных установлений Основного закона, в которых закрепляется правовое положение высших органов государства. Вопросу о компетенционных связях высших органов государства полностью посвящены пять глав части V Конституции. Последовательность расположения нормативного текста о высших органах государства, их компетенция, порядок формирования и взаимоотношений друг с другом указывают более всего на парламентную республику (парламентское правление), хотя и со значительными особенностями.

Расхождение между юридической и фактической конституцией привело к тому, что реально существовавшее положение дел в системе верховной власти длительно время не вполне согласовывалось с конституционными нормами части V Конституции. Это в особенности было выражено в начальный период конституционного развития, после обретения Индией независимости. Долгие годы Премьер-министр страны занимал свой пост, совмещая несколько государственных постов, обладая почти диктаторской харизмой, передавал власть, по существу, по наследству¹. Конституционно-правовой основой для усиления власти главы Правительства стали две поправки к Конституции, в особенности, 42-я и 43-я, которыми объем компетенции Премьер-министра в сравнении с другими высшими органами существенно возрос. В результате фактически сложилось и конституционно оформилось явление, которое по аналогии с термином «президентализм» в отечественном государствоведении, по выражению индийских конституционалистов, стали обозначать как «премьер-министеризм» (по утверждению индийских конституционалистов, «премьер-министерская форма правления»). В отличие от президентализма, при котором наблюдается концентрация власти в руках главы государства сверхпрезидентской республики, в случае с премьер-министерской формой правления вся полнота власти оказывается в руках главы правительства формально парламентской республики. Сложившаяся в Индии после выборов 1989 г. расстановка политических сил, привела к некоторому ослаблению реальной власти Премьер-министра. В частности, об этом свидетельствовало учреждение должности заместителя Премьер-министра, к которому «перетекли» некоторые полномочия главы правительства. С 1990-х годов образуются преимущественно коалиционные правительства. Именно поэтому Премьер-министр уже не обладает сильными позициями, которые он имел при однопартийном пра-

¹ В частности: Джавахарлал Неру – первый Премьер-министр (1947–1964) и сын основателя партии Индийский национальный конгресс; Индира Ганди (1966–1977, 1980–1984) – дочь Д. Неру; Раджив Ганди (1984–1989) – сын И. Ганди. Все они в разное время занимали посты главы правительства, получая ее, что называется, «из рук» своих именитых родителей. Справедливости ради, надо сказать, что каждый из них занимал высокий пост, в том числе, и благодаря своим незаурядным личностным качествам.

вительстве. Правительство прежде формировалась ведущей политической силой – Индийским национальным конгрессом; в то время как представители иных политических сил не были представлены во властных структурах. Необходимость учета интересов всех партий, поддерживающих выдвижение Премьер-министра на данный пост, является своеобразным и достаточно мощным механизмом сдерживания его от злоупотребления властью в интересах какой-то одной партии. Премьер-министр оказывается зависимым от партий, входящих в коалицию, и их парламентских фракций. Изменение соотношения партийно-политических сил в стране, представительство основных партий в национальном Парламенте, их возможность влиять на состав правительства способствовало стабилизации политической ситуации в стране. В течение последних десятилетий наблюдается устойчивость конституционного развития, мощный прорыв страны в экономике, социальной, научно-технической областях.

Разделение судебной и исполнительной властей – один из «руководящих принципов» политики индийского государства (ст. 50).

Конституционную систему высших органов государства представляют: Президент Индии, Парламент (Народная палата и Совет штатов), Правительство, Верховный суд.

§ 3. Организация федеральной законодательной власти. Парламент Индии

Правовая система Индии отчасти относится к семье общего права, однако конструкция высшего органа законодательной власти соответствует британской модели: как и британский монарх, Президент Индии формально-юридически рассматривается частью Парламента (притом, что Президент не заседает в нем и не посещает его, кроме обращения с посланиями перед открытием каждой сессии). Согласно ст. 79 Конституции в Индии «учреждается Парламент Союза, который состоит из Президента и двух палат» – Народной палаты (Лок сабха) и Совета штатов (Раджья сабха). Статус Парламента урегулирован в Конституции, а также в регламентах, правилах, прецедентах и конституционными обычаями.

Народная палата (нижняя палата) выражает интересы Федерации, интересы всего народа. Формируется на основе мажоритарной системы относительного большинства. Согласно ст. 81 Конституции конституционный состав палаты – 552 депутата (народных представителей): при этом 530 депутатов избираются от штатов, 20 – от союзных территорий, 2 – назначаются Президентом из числа представителей англо-индийской общины¹, если глава государства приходит к выводу о недостаточном представительстве общины в Парламенте. Из общего числа депутатских мест (547) за так называемыми отсталыми («списочными») племенами резервируется 38 мест, а за остальными кастами – 78 (всего, таким образом, 116 мест). Пассивными избирательными правами для избрания в эту палату обладают граждане, достигшие 25 лет (кроме лиц, находящихся на платной государственной службе (исключая министров), являющихся несостоятельными должниками; признанных судом

¹ Это лица от смешанных браков англичан и индийцев, всего примерно 140 тыс. чел.

умалишенными или дисквалифицированными на основании закона (Законом о народном представительстве 1951 г. и 1988 г. временно до 6 лет в зависимости от тяжести совершенного преступления предусмотрено лишение пассивного избирательного права). Срок полномочий Народной палаты, согласно Конституции (ч. 2 ст. 83), – пять лет (чаще, из-за частых роспусков, работает менее установленного срока)¹.

Последние парламентские выборы (выборы в Народную палату) состоялись 7 апреля – 12 мая 2014 г. При этом избирательная система предполагает проведение голосования в несколько фаз. Соответственно голосование проходило в период с 7 апреля по 12 мая 2014 г. в девять фаз по всем штатам и избирательным округам Индии. Явка избирателей составила 66,4 %. Технология голосования представлена в таблице 10.

Таблица 10.

<i>Дата</i>	<i>Штаты</i>	<i>Избирательные округа</i>
7 апреля	Ассам, Трипура	6
9 апреля	Аруначал-Прадеш, Манипур, Мегхалая, Мизорам, Нагаланд	7
10 апреля	Бихар, Чхаттисгарх, Хариана, Джамму и Кашмир, Джаркханд, Керала, Мадхья-Прадеш, Махараштра, Одиша, Уттар-Прадеш, Андаманские и Никобарские острова, Чандигарх, Лакшадвип, Дели	92
12 апреля	Ассам, Гоа, Сикким, Трипура	5
17 апреля	Бихар, Чхаттисгарх, Джамму и Кашмир, Джаркханд, Карнатака, Мадхья-Прадеш, Махараштра, Манипур, Одиша, Раджастан, Уттар-Прадеш, Западная Бенгалия	142
24 апреля	Ассам, Бихар, Чхаттисгарх, Джамму и Кашмир, Джаркханд, Мадхья-Прадеш, Махараштра, Раджастан, Тамилнад, Уттар-Прадеш, Западная Бенгалия, Пудучерри	117
30 апреля	Андхра-Прадеш, Бихар, Гуджарат, Джамму и Кашмир, Пунджаб, Уттар-Прадеш, Западная Бенгалия, Дадра и Нагар-Хавели, Даман и Диу	89
7 мая	Андхра-Прадеш, Бихар, Химачал-Прадеш, Джамму и Кашмир, Уттар-Прадеш, Уттаракханд, Западная Бенгалия	64
12 мая	Бихар, Уттар-Прадеш, Западная Бенгалия	41

Общие результаты выборов представлены в таблице 11.

Таблица 11.

<i>Название партии, альянса</i>	<i>Лидер партии</i>	<i>Результаты в абс. выражении</i>	<i>Кол-во мандатов на предыдущих выборах</i>
Индийский национальный конгресс	Рахул Ганди		262
Бхаратия джаната парти	Нарендра Моди		159

Палаты Парламента обладают различными полномочиями. Основной объем работы возлагается на Народную палату – нижнюю палату индийского Парламента. Устройство Народной палаты определено Конституцией и регламентными нормами. В соответствии с британской традицией Народной палатой руководит спикер, наделенный широкими полномочиями: решает все

¹ Народная палата вправе вынести вотум недоверия правительству. В этом случае либо правительство уходит в отставку, либо Президент распускает Народную палату (что чаще всего и имеет место).

вопросы внутреннего распорядка, председательствует на заседаниях палаты, предоставляет депутатам слово, подписывает принятые палатой законопроекты, толкует регламент палаты, обладает решающим голосом при формировании постоянных комиссий, наделен значительными правами применения дисциплинарных взысканий к депутатам. В частности, принятой в 1985 г. поправкой к Конституции (52-я поправка), спикер самостоятельно решает вопрос о дисквалификации депутата при переходе его из одной партии в Парламенте в другую, а также в связи с голосованием вопреки указанию лидера партии.

Деятельность Палаты находится под влиянием ее партийного состава. В палатах Парламента из числа победивших партий создаются *партийные фракции*. При этом условием приобретения статуса парламентской партии и соответственно фракции в палате является количественный состав такой партии – не менее 50 депутатов. Фракция, представленная 30 депутатами, именуется *парламентской группой*. Фракции имеют свои помещения, предоставляются услуги со стороны секретариата, парламентской библиотеки, исследовательских центров страны.

Как и в британском Парламенте в индийском создается *правящая партия* и *оппозиция*. Согласно Закону о заработной плате и содержании лидера оппозиции 1977 г. официальный статус лидера оппозиции в ранге министра Кабинета может быть предоставлен лишь лидеру парламентской партии.

Принцип партийности является основным критерием при формировании постоянных органов Народной палаты. Учреждаются постоянные комитеты и комиссии, половина из которых (это важнейшие постоянные комитеты – по обороне, энергетике, сельского хозяйства) являются объединенными, т. е. включают парламентариев обеих палат.

Народная палата в соответствии с Конституцией подлежит роспуску: по требованию («совету») Правительства.

Совет штатов является верхней палатой, которая формируется путем косвенных выборов штатами, представляет их интересы и не может быть распущена. По Конституции (ст. 80) абсолютное большинство членов Совета штатов (не более чем 238 из 250) избираются законодательными собраниями штатов и союзных территорий в соответствии с системой пропорционального представительства на основе единственного передаваемого голоса (ч. 4 ст. 80). Еще 12 членов назначаются Президентом из числа лиц, «имеющих специальные знания или практический опыт в следующих областях: литература, искусства, наука, искусство и общественная деятельность» (ч. 3 ст. 80). Каждые два года Совет штатов подлежит ротации: его состав обновляется на одну треть.

Конституционно определено *устройство палаты*. По образцу США «Вице-президент Индии является ex officio Председателем Совета Штатов» (ст. 89 Конституции). Он избирается на совместном заседании палат (в США, как отмечалось, он избирается совместно с Президентом). Фактически руководство палатой осуществляет избираемый из сенаторов заместитель председателя палаты. В обеих палатах образуется секретариат, выполняющий организационно-технические функции (ст. 98).

Парламент действует как единое конституционное учреждение. Однако существуют полномочия, специфичные только для одной палаты. Так, Народ-

ная палата участвует в формировании Правительства и контроле за его деятельностью, выражает вотум недоверия, выносит резолюцию порицания. В то же время только Совет штатов наделен правом в течение определенного срока законодательствовать по предмету компетенции субъектов федерации (ст. 249), правом учреждать всеиндийские службы (ст. 312).

Законодательно установлен *статус парламентария*. Конституционно (ст. 105–106) установлены права, привилегии и иммунитеты членов Парламента. Вступлению членов обеих палат в должность предшествует процедура приведения их «перед Парламентом» к присяге; конституционно допускается подача парламентарием заявления по форме, установленной в Приложении третьем Конституции (ст. 99). Несоблюдение данного требования влечет за собой дисквалификацию парламентария (ст. 104).

Организация работы палат – сессионная, проводятся примерно две сессии в год. В Народной палате кворум для заседаний составляет 1/10 общего числа членов палаты (однако на принятие законов данная норма не распространяется). Все вопросы на пленарном заседании обеих палат принимаются большинством голосов присутствующих и принимающих участие в голосовании (ч. 3 и 1 ст. 100).

Контрольные полномочия Парламента Индии осуществляются преимущественно Народной палатой, при этом формы контроля различные. Это: политическая коллективная ответственность Правительства перед Парламентом; использование депутатами права запроса, права обсуждения политики Правительства; возможность вынести Правительству вотум недоверия.

Отчасти Парламент осуществляет и *судебные полномочия*. Так, по Конституции (ч. 2 ст. 124) судьи Верховного суда назначаются приказом Президента, однако отстранить их от должности вправе лишь Парламент большинством голосов членов каждой из палат Парламента на основании «доказанного недостойного поведения или неспособности» выполнять возложенные на них обязанности (ч. 4 ст. 124).

В сфере финансов, согласно ч. 1 ст. 110 Конституции Индии, к сфере исключительного ведения Парламента Республики отнесено право регулирования выпуска денежных займов, хранения Консолидированного фонда и Фонда чрезвычайных расходов Индии, а также ассигнования денежных сумм из средств Консолидированного фонда Индии.

Законодательное производство также имеет свои особенности. Законопроекты могут быть внесены депутатами (частные билли), на практике подавляющее их число вносится Правительством (публичные билли). Право законодательной инициативы реализуется путем внесения его в любую из палат.

Обсуждение законопроекта предполагает три чтения. Принятый по этой процедуре одной палатой законопроект передается в другую, которая повторяет обсуждение по той же процедуре (процедуре трех чтений). На практике чаще всего внесенный законопроект передается на рассмотрение нижней палаты. Одобренный Советом штатов в редакции нижней палаты законопроект передается на подпись Президенту.

Если верхняя палата вносит в законопроект изменения, он возвращается на повторное рассмотрение в Народную палату. «Численное превосходство»

Нижней палаты позволяет ей сравнительно легко преодолевать возражения Совета штатов. Поэтому на практике редко происходит неодобрение Советом решений Народной палаты. Конституционно возможны следующие формы разрешения возникшего конфликта: путем переговоров; на совместном заседании обеих палат (данная процедура не распространяется на законопроекты о поправках к Конституции), когда общее решение принимается большинством голосов присутствующих и участвующих в голосовании членов Парламента; по решению Президента (если данная процедура безуспешна) – совместным голосованием обеих палат.

Законопроект считается принятым, если он одобрен обеими палатами (ч. 2 ст. 107). Если Совет штатов в течение шести месяцев не принимает решения по законопроекту, то закон принимается в редакции Народной палаты.

Специальные процедуры установлены для финансовых («денежных») законопроектов: он должен обязательно быть в течение 14 дней рассмотрен Советом штатов; при этом мнение этой палаты для Народной палаты не обязательно. При разногласиях она принимает такой закон простым большинством голосов.

Принятый законопроект направляется для промульгации Президенту, который вправе одобрить его или отказать в одобрении, т. е. использовать право вето, требуя от Парламента повторного рассмотрения законопроекта «в возможно короткий срок» (ст. 111). Последнее характеризуется как «слабое вето», поскольку в отношении вторично рассмотренного и принятого обеими палатами законопроекта «Президент не может отказать в его одобрении».

§ 4. Конституционный статус Президента

Статус Президента определяется формой правления. В то же время характер целого ряда полномочий Президента указывает на то, что его статус не вполне типичный для стран с «парламентским правлением». По Конституции Президент Индии является главой государства (данный термин не используется в Конституции) и «осуществляет исполнительную власть» (ст. 53). Поскольку Индия характеризуется биномиальной исполнительной властью, то уместно говорить (с учетом отмеченного выше) о формальном главенстве Президента в данной сфере.

Согласно квалификациям, установленным Конституцией (ст. 58), Президентом может быть избрано лицо, которое: а) является гражданином Индии, б) достигло 35-летнего возраста, в) отвечает квалификациям кандидатов в Народную палату, г) не занимает какую-либо оплачиваемую должность в правительственных органах федеральной власти или власти штатов.

Выборы косвенные. Президент избирается особой коллегией выборщиков, в которую входят: члены обеих палат Парламента; представители штатов в количестве равном общему количеству выборных членов Парламента (ст. 54 Конституции). Количество и вес голосов рассчитывается на основе переписи населения 1971 г. согласно 42-й поправке к Конституции. Конституционный срок полномочий – пять лет «со дня вступления в должность» (ст. 56), при этом количество сроков избрания не ограничивается (ст. 57), но по устано-

вившемуся обыкновению избирают на один срок. Присяга или заявление Президента – необходимое условие вступления его в должность.

Последние выборы Президента состоялись 17 июля 2017 г. (явка избирателей составила 99 %), их результаты представлены в таблице 12.

Таблица 12.

Кандидат	Партия	Коалиция	Голоса, отданные за кандидата
 Рам Натх Ковинд	Бхаратия джаната парти	Национально-демократический альянс	702 044
 Мейра Кумар	Индийский национальный конгресс	Объединённый прогрессивный альянс	367 314

Победу на выборах одержал губернатор штата Бихар Рам Натх Ковинд, победивший оппозиционного кандидата Мейру Кумар, представлявшую Индийский национальный конгресс. 25 июля 2017 г. избранный Президент вступил в должность.

Другая коллегия, которая состоит из депутатов обеих палат, избирает Вице-президента. Он замещает Президента и по должности является председателем Совета штатов (по образцу США).

Формально-юридически Президент наделен значительными полномочиями.

В сфере государственного управления Президент, являясь составной частью Парламента, формально назначает Премьер-министра и министров; назначает губернаторов штатов, главного судью и других членов Верховного суда и высших судов штатов, Генерального прокурора, генерального аудитора, и многих высших государственных служащих.

Во взаимодействии с законодательной властью Президент созывает сессии Парламента, распускает Народную палату, обращается с посланиями к Парламенту после выборов и в начале каждой сессии; издает указы, имеющие силу законов.

Президент играет значительную роль в законодательном процессе: право промульгации законов; право отлагательного вето; некоторые законопроекты могут вноситься в Парламент или легислатуру штата только с согласия Президента. Примечательно, что принимаемые между сессиями указы президента имеют силу закона (ст. 123 (2)).

Согласно Конституции Президент наделен *чрезвычайными полномочиями*: вводит чрезвычайное положение, прямое президентское правление в штатах; объявляет чрезвычайное положение в области финансов.

Во внешнеполитической сфере Президент осуществляет представительские функции; *в сфере обороны* Президент является Главнокомандующим; обладает также правом помилования и др.

Акты главы государства не требуют контрасигнации. Однако, являясь номинально главой республики, Президент обязан в своих действиях следовать «совету» Совета министров (ст. 74 (1)); указы Президента обладают строго временным действием: они теряют силу по истечении 6 недель со дня созыва Парламента, если не будут отменены самим президентом ранее» (ст. 123

(2); «при непредвиденных обстоятельствах» Парламент имеет право принимать любые меры, которые сочтет нужным в отношении осуществления функций Президента (ст. 70); Президент республики вправе «время от времени» распускать Народную палату (ст. 85 (2)), но приняв такое решение, он обязан вновь созвать ее не позднее, чем через 6 месяцев (ч. 1 ст. 85). Иное поведение квалифицируется неконституционным. В определенной мере и импичмент свидетельствует об особом положении Президента в системе властей, однако определяющая роль в ней Правительства подтверждена решениями Верховного суда и закреплена в 42-й поправке к Конституции. По смыслу поправки и других конституционных положений Президент обычно действует исключительно по согласованию с Премьер-министром.

Конституционная ответственность Президента возможна в форме импичмента, конституционное основание – «нарушение Конституции» (ч. 1 ст. 61). По Конституции процедуру импичмента вправе инициировать любая палата путем предъявления обвинения. Возбуждение производства может быть инициировано не менее чем 1/4 частью членов палаты путем резолюции, «внесенной спустя по крайней мере 14 дней после письменного уведомления о намерении внести такую резолюцию» (п. «а» ч. 2 ст. 61). Резолюция должна быть принята не менее чем 2/3 общего числа членов палаты.

Конституция предусматривает, что если одна палата инициирует производство импичмента, то другая сама либо по ее распоряжению иной орган проводит расследование и формулирует обвинение. Она же принимает и окончательное решение по импичменту. При этом для отстранения от должности требуется большинство в 2/3 от общего числа членов данной палаты.

§ 5. Правительство Индии – Совет министров

Биномиальный характер исполнительной власти Индии означает, что такую власть фактически осуществляет Правительство – конституционный орган, сконструированный по образцу британской модели исполнительной власти.

Соответственно Правительство – Совет министров – это высший орган исполнительной власти. Структурно правительство представлено Советом министров. В состав Правительства входят государственные министры, Парламентские секретари – заместители министров, представляющие министров в палате, младшие министры – иные заместители министра и иные должностных лица (всего до 60 чел.). В Индии Совет министров собирается редко в таком составе. Все основные вопросы руководства страной решаются Кабинетом – узким составом Правительства, включающим 15–20 руководителей наиболее важных отраслей управления (аналог составу британского правительства). По существующему положению министр обязан быть депутатом одной из палат либо стать им в течение 6 месяцев после своего назначения (ст. 75). По установившемуся конституционному обычаю Правительство формируется правящей партией либо блоком партий, представленных в Парламенте.

Юридическим условием формирования правительства является *институт инвеституры*: правительство представляется парламенту и просит о доверии его составу и заявленному политическому курсу.

Возглавляет правительство (Совет министров и Кабинет) Премьер-министр, назначаемый Президентом. Однако назначить на эту должность он вправе только победившего на Парламентских выборах в Народную палату лидера партии большинства, с 1989 г. – лидера коалиции партий, обладающих большинством депутатских мандатов.

Премьер-министр является ключевой фигурой в системе власти: он формирует состав Правительства, в которое входят функционеры партии, притом, что в Правительстве должны быть представлены члены различных штатов, национальностей, религиозных, языковых и иных групп. Министры, хотя и назначаются на должность Президентом, но по указанию Премьер-министра. Увольняет их также Президент с одобрения Премьера.

Компетенция правительства формально-юридически (конституционно) определена достаточно своеобразно. Согласно Конституции «учреждается Совет Министров... для оказания помощи и дачи советов Президенту, который при исполнении своих функций действует в соответствии с таким советом» (ст. 74). Таким образом, обязанность Президента следовать «советам» Совета министров указывает на то, что фактически Правительство осуществляет полномочия, принадлежащие по Конституции Президенту. Соответственно Кабинет решает все важные вопросы государственной политики, осуществляет стратегическое и оперативное управление страной, обладает значительными прерогативами в законодательной сфере.

Реализуя указанные полномочия, Правительство издает нормативные акты в форме президентских указов или в порядке делегированного законодательства. За этими актами надзирает специальный комитет Парламента по «подчиненному» или дополнительному законодательству. Все нормативные акты министров должны быть «положены на стол Парламента» (сдаются в библиотеку Парламента) за 30 дней до их публикации.

Организация работы Правительства подчиняется как писаным нормам, так и сложившимся в практике деловым обыкновениям и конституционным традициям. Обычно на заседании Правительства принимаются решения (по наиболее важным вопросам) без голосования, на основе общего согласия. Текущие вопросы решаются через различные комитеты, создаваемые внутри Правительства («комитетская система»): по бюджету, обороне, по политическим вопросам, по вопросам занятости населения, по кадровым вопросам и др.

Существенна роль в деятельности Правительства принадлежит секретариату – аппарату советников и помощников при главе Правительства. При Премьере создаются его «собственные» службы – Кабинет премьера, генеральный секретариат Правительства (координирует работу министерств); есть генеральные секретариаты планирования, обороны и др.

Кроме того, каждый министр имеет свой кабинет (примерно 10 чел.) на местах учреждаются службы (делегатуры) министерств.

По примеру западных стран действуют *контрольные и консультативные органы*, например, по примеру Франции создан Экономический и социальный совет. Это также Счетная палата, оказывающая содействие Правительству и Парламенту в контроле за исполнением бюджета; Налоговый совет; Центральный совет по изучению стоимости и рентабельности государственных

служб. По примеру Франции в структуре государства учрежден высший орган административной юстиции – Государственный совет, возглавляемый Премьером. Его функции состоят в том, что он осуществляет конституционный контроль за актами исполнительной власти; является высшим органом административной юстиции.

§ 6. Организация судебной власти

Статус судебной власти Индии определен в части V главы четвертой Конституции. В Индии, тяготеющей к общей правовой семье, действует система судов общей юрисдикции. Судебная система Индии относится к числу централизованных, включает систему судов, применяющих федеральные законы и законы штатов.

Низшей ступенью в системе судов общей юрисдикции являются *суды панчаятов* в деревнях (ньян-панчаяты, панчаяты-адалаты и др.), которые рассматривают незначительные уголовные и гражданские дела. В городах (городских районах, кварталах) также есть суды по незначительным делам, в том числе в связи с автотранспортными происшествиями (народные суды). *Следующая ступень* – суды мунсифов (мунсиф – судья-индус). Они рассматривают только гражданские дела (с ценой иска от 1000 до 5000 рупий, приблизительно 100–500 долл.). Выше стоят *дополнительные суды*, рассматривающие гражданские дела с неограниченной ценой иска и апелляции на решения мунсифов. *Окружные суды общей юрисдикции* рассматривают апелляции на решения дополнительных судов и располагают неограниченной юрисдикцией как суды первой инстанции по гражданским и уголовным делам. В столицах штатов, а также в Калькутте имеются городские судьи, но они выполняют функции только апелляционных судов. *Высшей судебной инстанцией штата является высокий суд*. Он может выступать в качестве суда первой инстанции и как апелляционный суд. Судей высоких судов штата назначает Президент Индии после консультаций с главным судьей и губернатором штата. Высокий суд штата осуществляет руководство всеми судами на территории штата, включая военные и административные суды, контролирует их деятельность, осуществляет конституционный контроль.

Возглавляет судебную систему страны *Верховный суд Индии*. Он состоит из Главного судьи и не более семи других судей (если только законом это количество не будет изменено). Каждый судья назначается приказом Президента после консультаций с судьями Верховного суда и высших судов штатов; занимает должность до достижения 65 лет (ст. 124). Наряду с толкованием Конституции Верховный суд Индии рассматривает в качестве первой инстанции споры между федерацией и штатами, а также между штатами (с. 131). Он является высшей апелляционной инстанцией по гражданским и уголовным делам (ст. 132); по просьбе Президента дает заключения по вопросам факта и права; с одобрения Президента и в пределах действующих законов вправе время от времени издавать общие правила, регулирующие практику и процедуру Суда (ст. 144А), предписания и правила, касающиеся вопросов судопроизводства (ст. 139). По Конституции Верховный суд наделен исключительной юрисдикцией «в отношении вопросов, касающихся конституционной закон-

ности федеральных законов» (ст. 131А). Верховный суд вправе толковать Конституцию (ст. 132): «право, сформулированное Верховным судом, является обязательным для всех судов на территории Индии» (ст. 141). Конституция предоставляет Парламенту право наделять Верховный суд «вспомогательными полномочиями», дающих ему «возможность более эффективно осуществлять свою юрисдикцию» (ст. 140).

Судьи назначаются Президентом Индии (по его поручению – губернаторами штатов) после консультаций с главным судьей Индии (председателем Верховного суда), а также с другими должностными лицами.

Институт атторнея (прокуратуры) в Индии. Генеральный атторней в Индии является главным юридическим советником индийского правительства и главным юристом при ведении дел в Верховном суде Индии. По обыкновению Генеральный атторней является высокоуважаемым старшим адвокатом суда, назначается на должность действующим правительством. Генеральному атторнею помогает Генеральный солиситор Индии и несколько дополнительных генеральных солиситоров. Уголовное преследование от имени государства выполняет служба обвинения – представляющие ее государственные обвинители и их помощники назначаются правительствами штатов. В каждый магистратский суд и в суды квартальных сессий назначаются постоянные государственные обвинители. Функции и роль государственного обвинителя определены Верховным судом Индии в его решениях (прецедентном праве).

§ 7. Индийский федерализм. Организация публичной власти в штатах и союзных территориях. Федеральная интервенция

Индия – федеративное государство. Наличие такой формы государственного устройства обусловлено тем, что это: а) одна из самых многочисленных по населению стран, занимает 2-е место в мире после Китая (свыше 1,3 млрд населения), отличается большими территориями, которыми управлять из единого центра сложно; б) многонациональная страна, в которой проживают десятки крупных народов (тамилы, бенгалы и др.) и сотни мелких народностей и этносов; в) многоязычная страна, где сосуществуют десятки языков (в Приложении восьмом Конституции закреплено 18 официальных языков. Отсюда главный принцип построения федерации – языковой, или лингвистический); г) страна, где сосуществуют различные религии и культуры; д) состоит из различных регионов, каждый из которых имеет свою историческую судьбу.

На момент принятия Конституции федерация представляла собой союз трех различных по своему положению групп штатов, скомпонованных на основе территориального принципа. Соответственно национальный состав штатов, специфика языка, конфессиональные различия не учитывались. К тому же штаты признавались неравноправными. Ошибки конституционного законодателя в определении модели федерации дорого обошлись стране: возникшая на почве этноконфессионального конфликта гражданская война, унесла жизни многих людей. На основании принятого в 1956 г. Закона о реорганизации штатов в Индии была проведена радикальная реформа, принципиально изменившая федеративную структуру государства. В настоящее время Федерация

базируется на принципах сохранения и укрепления единства и безопасности страны; создания однородных в языковом и культурном отношении штатов с учетом финансовой и административной целесообразности, возможности разработки общенационального плана. В состав современной федерации Индии входят: 27 асимметричных штатов, 7 союзных территорий – преимущественно мелкие острова. Особый статус, близкий к статусу штата, имеет союзная территория Дели, которая согласно 69-й поправке к Конституции признана «территорией национальной столицы»; соответственно она имеет законодательное собрание и правительство; Президент назначает лейтенант-губернатора, выполняющего функции губернатора данной территории.

Асимметричность Федерации в том, что штаты не только фактически, но и юридически отличаются друг от друга: отдельные из них немногочисленны по количеству населения (есть штат с населением 40 тыс. населения, а есть до 140 млн). Юридическое различие проявляется в том, что Федерация включает штаты, имеющие одинаковый правовой статус (их большинство); а равно штаты, которые пользуются наибольшими правами (Джамму и Кашмир, в отношении которого не распространяются отдельные положения федеральной Конституции, имеет свою конституцию, гражданство; Сикким, в отношении которого (затрагивающие интересы штата) федеральные законы могут быть приняты только с согласия легислатуры штата). Существуют особенности в правовом положении небольших штатов. Несимметричность Федерации отражается и в представительстве в Совете штатов количества сенаторов от каждого штата. Так, согласно четвертому Приложению несколько штатов представлены соответственно 10, 11, 18, 22, 19, 22, 34 сенаторами, в то время, как девять штатов и союзные территории представлены в Совете штатов по одному сенатору. Что касается союзных территорий, то их самостоятельность в сравнении со штатами принципиально разнится. Согласно части VIII Конституции («Союзные территории») Президент наделен широкой дискрецией в отношении управления союзной территорией: «каждая Союзная территория будет управляться Президентом, действующим таким образом, какой он найдет подходящим, через посредство назначаемого им администратора с такой целью, какая ему будет указана». При этом Президент может назначить какого-либо губернатора Штата в качестве администратора какой-либо прилегающей Союзной территории, и если губернатор будет, таким образом, назначен, то он будет осуществлять свои функции в качестве администратора независимо от Совета министров своего Штата (ст. 239А).

Федерация централизована: централизованный характер Федерации подчеркивает, прежде всего, то обстоятельство, что Конституцией (ст. 248) за Союзом закреплены остаточные полномочия. Кроме того, статус штатов – объект регулирования федеральной власти; кроме 233 членов Совета штатов, назначаемых губернаторами штатов, 12 назначаются Президентом; отсутствует гражданство штатов (кроме одного штата); судебная власть – находится в федеральной юрисдикции (но применяются законы союза и штатов). Это также отличающееся обширными основаниями право федеральной власти вводить на территории штатов исключительные правовые режимы – чрезвычайное положение, прямое президентское правление и др.

Конституционно установлено разграничение полномочий между различными уровнями власти. Компетенция распределяется между Союзом и штатами в соответствии с тремя перечнями вопросов, данными в Приложении седьмом к Конституции:

(1) к союзному перечню отнесено 97 пунктов, включающих вопросы обороны страны, внешние связи и торговлю, банковское дело, денежное обращение и пр. (*исключительные полномочия Союза*). Согласно Конституции сюда же относятся и те, которые не вошли ни в один из перечней;

(2) перечень компетенции штатов, который содержит 66 предметов ведения регионального значения: охрана общественного порядка, местное самоуправление, здравоохранение, санитария, помощь инвалидам и безработным, культура и образование, исправительные учреждения для малолетних, местное управление, рыбный промысел, рынки и ярмарки, и др. В отношении этих предметов легислатуры штатов обладают полномочиями по изданию законов;

(3) *перечень совпадающего законодательства (совместная компетенция)* содержит вопросы, по которым Федерация и штаты могут осуществлять законодательную деятельность (последние при отсутствии закона Федерации) по таким вопросам, как уголовное право, уголовный и гражданский процесс, социальное обеспечение, профсоюзная деятельность, экономическое и социальное планирование, банкротство и несостоятельность, контроль за рождаемостью и планированием семьи, охрана диких зверей и птиц и др. – всего 47 пунктов.

В специальной литературе обращается внимание на то, что, несмотря на однозначность перечисления в «Седьмом приложении» трех видов компетенции, из них есть ряд исключений, притом в пользу Союза. При этом указывается на то обстоятельство, что ст. 249, 250, 252 и 253 Конституции устанавливают право Парламента издавать законы в отношении вопросов, перечисленных в перечне компетенции штатов. С учетом отмеченного, очевидно, есть основания говорить и об унитарных чертах индийской федерации. Нередко в научно-правовой литературе индийский «Союз штатов» описывают как «федерацию с сильными централистскими тенденциями».

Если не отрицание федерализма, то все же содержащиеся в Конституции унитарные черты суть следующие: индийская Федерация является ярким примером «нерушимого Союза с рушимыми штатами», что подразумевает постоянность Союза, притом что форма существования штатов и иных территорий *de jure* может быть изменена решением Федерации. Статья 3 Конституции предусматривает, что Парламент по собственной инициативе или по просьбе субъектов может: а) формировать новые штаты путем деления или объединения территорий существующих штатов, б) увеличивать или уменьшать территорию любого штата, в) изменять границы и наименования любого штата.

Указывается на то обстоятельство, что федеральная Конституция предусматривает для населения страны лишь единственное – общенациональное гражданство. Конституционно «каждый человек считается гражданином Индии и не наделяется правом на гражданство какого-либо штата». Впрочем, такая норма не является специфичной для Конституции Индии.

Еще более откровенно нефедеративный характер имеют положения Конституции о том, что союзный Парламент может издавать законы, действующие в отношении «всей или любой части Индии» (ст. 245). Кроме того, в случаях, когда того требуют «национальные интересы», федеральный Парламент имеет также право законодательствовать по вопросам, отнесенным к предметам ведения субъектов Федерации (ст. 249).

Таким образом, способ и характер разграничения полномочий свидетельствует о *безусловном юридическом верховенстве Индийского Союза* во взаимоотношениях с его территориями, а равно конституционно подтвержденном праве контроля Союза над штатами. Конституция Индии императивно предписывает: «исполнительная власть каждого штата должна осуществляться таким образом, чтобы не чинить препятствий или не наносить ущерба осуществлению исполнительной власти Союза; исполнительная власть Союза включает также право давать распоряжения любому штату, которые правительство Индии может найти необходимым в этих целях» (ст. 256–257). Приведенные нормы служат конституционной основой приоритета Союза в отношениях со штатами, не допускающего возможности их неподчинения федеральным властям. Соответственно из конструкции юридического верховенства Союза вытекает и право применения *федерального принуждения (федеральной интервенции)*.

Федеральное принуждение (федеральная интервенция). В Конституции Индии, одной из немногих, предусмотрен институт федерального принуждения – конституционная возможность федеральных властей в определенных Основным законом ситуациях применять меры принудительного воздействия в отношении штата. К формам федерального принуждения Конституция отнесла: чрезвычайное положение; прямое президентское правление; чрезвычайное положение в области финансов.

Чрезвычайное положение на общенациональном уровне или в штате связано с распространением в отношении штата такого правового режима, которым ограничиваются его права. Отмечается, что до конца XX в., т. е. за 50 лет независимого развития, Индия почти 12 лет провела в состоянии чрезвычайного положения. На общенациональном уровне чрезвычайное положение вводилось три раза и было связано: с агрессией Китая – 1962 г.; с вооруженным конфликтом с Пакистаном (затяжная 12-летняя война) – в 1971 г.; с внутренними беспорядками внутри страны – в 1975 г. Введение чрезвычайного положения в штате связано с роспуском его законодательного собрания и передачей всей власти губернатору или специальному полномочному представителю Президента, на которого возлагается обязанность восстановления конституционной законности в регионе (ст. 357). Основания для введения такого режима достаточно обширны, например, в соответствии со ст. 358, когда «безопасность Индии или часть ее территории... находится под угрозой»; при внешней агрессии, или вооруженных восстаниях (ст. 252); в ситуации, когда «конституционный механизм в Штатах оказывается несостоятельным» (ч. 1 ст. 356) и др. Для введения чрезвычайного положения Президент (или по совету губернатора или без него) в соответствии с частью XVIII Конституции издает прокламацию.

Еще одна разновидность исключительных режимов—*прямое президентское правление* имеет достаточно широкие основания для его введения. Например, если Президент вправе считать, что создалась ситуация, при которой «управление штатом не может осуществляться в соответствии с положениями конституции», если такой штат «не подчиниться распоряжениям или не выполнит распоряжения, исходящие от Союза» (ст. 365 Части XIX «Разное»). За время существования Конституции Индии президентское правление вводилось около 100 раз и практически во всех штатах Союза.

Предусмотрена также возможность введения *чрезвычайного положения в области финансов*. Основание — (ст. 360) возникновение такой ситуации, при которой «находится под угрозой финансовая устойчивость либо кредит Индии или какой-либо ее части» (ч. 1 ст. 360). Конституционно предусмотрены соблюдение следующих процедур: а) принятие Президентом прокламации и б) в течение 30 дней одобрение прокламации Народной палатой (такой режим пока не имеет практики применения).

Организация публичной власти в штатах. Определяется частью VI Конституции («Штаты»). Модель конфигурации публичных властей в индийском штате лишь в определенной мере повторяет устройство власти в североамериканских штатах. Высшие органы власти создаются на основе принципа разделения властей и включают:

(1) избираемое населением законодательное собрание штата, состоящее из одной или двух палат. При этом согласно Конституции (п. 2 ст. 168) «там, где Легислатура состоит из двух Палат, одна Палата именуется Законодательным Советом, а другая — Законодательным Собранием; там, где имеется только одна Палата, она именуется Законодательным Собранием. (в четырех штатах, определенных конституционно (подп. «а» п. 1 ст. 168) — двухпалатный, в остальных — из одной палаты;

(2) губернатор штата, назначаемый на должность федеральным Президентом на конституционно определенный срок. Согласно ст. 156.1 «губернатор занимает свою должность, пока это угодно Президенту». В соответствии с конструкцией ст. 154 исполнительная власть в штате «принадлежит Губернатору и осуществляется им либо непосредственно, либо через должностных лиц, подчиненных ему в соответствии с настоящей Конституцией»;

(3) правительство штата, формируемое партией большинства. При этом губернатор обязан назначить лидера партии, имеющей большинство в легислатуре, премьер-министром правительства штата. По Конституции (ст. 163) «Совет министров оказывает помощь и дает советы губернатору». Совет министров несет коллективную ответственность перед Законодательным собранием штата;

(4) высокий (высший) суд штата, назначаемый Президентом Республики.

Как видно, модель конфигурации публичных властей в индийском штате лишь в определенной мере повторяет устройство власти в североамериканских штатах.

§ 8. Местное самоуправление и управление в Индии

Местное управление. Территория штатов подразделяется на округа (всего их 529). При этом администраторами округов являются назначенные правительством штата окружные магистраты (коллекторы, комиссары). Для управления несколькими штатами (7–8) губернатором по предложению правительства штата назначается комиссар с контрольно-надзорными полномочиями в отношении исполнительных органов власти округов. Округ возглавляет коллектор – высшее должностное лицо, являющееся заместителем комиссара с аналогичными полномочиями (набор в армию, сбор налогов, надзор за тюрьмами и др.). В крупных городах, не находящихся в окружном подчинении, образуются муниципальные корпорации. Население менее крупных городов избирает муниципальные советы.

Компетенция окружных властей и тем более талуков и таксилов не распространяется на города. Наиболее крупные города имеют статус муниципальной корпорации, т.е. обладают самоуправлением (их более 70). Население муниципальных корпораций избирает на три–пять лет генеральный совет, а последний из своего состава обычно сроком на один год избирает мэра города и его заместителя. Население более мелких городов избирает муниципальный совет, последний также избирает мэра. Местное управление в Индии как и федерация в значительной степени централизовано. Исполнительным органом совета во всех городах является назначенное лицо: комиссар корпорации в крупных городах, муниципальный комиссар, назначаемый губернатором по указанию правительства штата, – в мелких. При совете создаются также различные комиссии по вопросам образования, здравоохранения, финансов и т. д. Столица Индии Дели управляется назначенным Президентом по указанию правительства лейтенант-губернатором, при котором действует, в основном в качестве совещательного органа, избираемый населением совет. Районы, населенные зарегистрированными племенами, управляются особым образом. В них при губернаторе штата учреждаются консультативные советы (выборные) по делам племен, и губернатор вправе давать указания о неприменении здесь законов федерации или штата или о применении их с изъятиями. Особым образом регулируются вопросы собственности на землю, использование лесов, других природных богатств.

Местное самоуправление. Управление в сельских поселениях осуществляют традиционные органы местного самоуправления – панчаяты. Конституция предусматривает обязательное создание *панчаятов* (совет пяти, нередко число членов больше) на всех уровнях: в округах, на которые делятся штаты, в талуках, таксилах или блоках развития, охватывающих обычно 100 деревень, в деревнях, а также в районах племен. Панчаят – это общее понятие. В селе он состоит, по существу, из трех организаций: общего собрания, исполнительного комитета (5–25 человек, он чаще всего и называется панчаятом) и избираемого деревенского суда. Все сельские панчаяты избираются прямыми выборами. Что же касается других панчаятов, то представители в них избираются нижестоящими панчаятами. Хотя панчаяты рассматриваются в Индии как важнейшая форма демократии, их компетенция невелика (сельское хозяйство, санитария, благоустройство и др.), кроме того, они находятся под строгим контролем вышестоящих правительственных чиновников.

Глава 7. Основы конституционного права Китайской Народной Республики



§ 1. Понятие и сущность основ конституционного строя Китая. Провозглашение КНР в 1949 г. Конституция 1982 г. и поправки к ней

Территория, геополитическое положение, состав населения, язык, государственные символы. КНР – государство в Центральной и Восточной Азии. На севере граничит с Монголией и Россией, на северо-востоке с Россией и КНДР, на юге – с Вьетнамом, Бирмой, Лаосом, Индией, Бутаном и Непалом, на западе – с Пакистаном, Афганистаном и Таджикистаном, на северо-западе – с Кыргызстаном и Казахстаном. На востоке омывается Желтым морем, на юге – Южно-Китайским морем, более 3400 островов. *Общая площадь* – 9,6 млн кв. км. По состоянию на 2018 г. *население* составило 1 400 816 005 чел.: 93% – китайцы (ханьцы), остальные 55 национальностей и народностей: чжуань, уйгуры, монголы, тибетцы, хуэй, мяо, маньчжуры и др. В 2018 г. рост населения составил 6,7 млн чел. *Религия*: буддизм, даосизм, конфуцианство.

Столица – Пекин.

Государственный язык – китайский.

К государственным символам КНР действующая Конституция относит: герб, флаг и гимн.



4 июля 1949 г. правительственный комитет Китая предложил населению придумать оформление государственного флага. Из 3 тыс. вариантов было отобрано 38 и представлено на обсуждение в комитете. Идею оформления флага победителю конкурса подсказала китайская поговорка «стремление к звездам, стремление к луне».

Государственный флаг Китая – красного цвета, с изображением пяти золотых звезд в крыже флага, одна из которых имеет крупный размер, и вокруг нее дугой расположены четыре звезды меньшего размера. Звезды на флаге Китая символизируют китайский народ, объединенный под центральным руководством государства. Крупная звезда представляет коммунистическую партию, а четыре звезды меньшего размера – социальные классы КНР: рабочий класс, крестьянство, городскую мелкую буржуазию, и буржуазию. По другой версии толкования звезд на флаге Китая – звезды могут означать пять основных национальностей Китая: ханьцы, маньчжуры, монголы, хуэйцы, и тибетцы. В Китае флаг называют «Пятизвездочный Красный Флаг».



Государственный герб КНР был принят в 1950 г. На изображении представлены входные ворота в Запретный город в Пекине (символизирующие древние традиции китайского народа), с пятью звездами, изображенными над ними (символизирующими коммунистическую партию Китая, и четыре социальных класса). По краям герба проходит рамка, представленная колосьями пшеницы и риса (символизирующими аграрную революцию). Внизу герба расположено зубчатое колесо (обозначающее работников промышленности).

Конституционная история. За период после провозглашения своей независимости, после 1 октября 1949 г., Китайская Народная Республика прошла сложный и противоречивый путь развития, основные этапы которого были закреплены конституциями Республики, принятыми в 1954, 1975, 1978 и 1982 гг.

До принятия в 1954 г. первой Конституции КНР функции Основного закона выполняли Общая программа Народного политического консультативного совета Китая (НПКСК) и ряд других законодательных актов, в том числе Закон об организации Центрального народного правительства, принятый в сентябре 1949 г. пленарной сессией НПКСК. В этих документах КНР провозглашалась «государством новой демократии», которое «ведет борьбу против империализма, феодализма, бюрократического капитала, за независимость, демократию, мир, единство и создание процветающего и сильного Китая».

В 1954 г. высший представительный орган государства – Всекитайское собрание народных представителей (ВСНП) – приняло первую Конституцию КНР, которая определила КНР как «государство народной демократии, руководимое рабочим классом и основанное на союзе рабочих и крестьян», установила основы механизма власти при руководящей роли Коммунистической партии Китая (КПК) и сформулировала цель своего дальнейшего развития – построение «процветающего и счастливого социалистического общества». Конституция 1954 г. стала законодательной основой начавшихся кардинальных преобразований во всех областях государственной и общественной жизни Китая, которые базировались на социалистической доктрине и вместе с тем проводились с учетом китайской национальной специфики.

Серьезные деформации государственного и общественного строя Китая, слом основных конституционных институтов государственной власти, происшедшие в период «культурной революции» (1966–1976), нашли свое отражение в *Конституции 1975 г.*, которую можно рассматривать как законодательное закрепление ее результатов. Эта Конституция просуществовала немногим более двух лет и была заменена в 1978 г. *новой Конституцией*, которая сформулировала в нормах Основного закона политическую линию руководства КНР и новые политические реалии, возникшие после смерти Мао Цзэдуна и отстранения от власти его ближайшего окружения. Конституция выдвинула в качестве важнейшей основной задачи китайского государства осуществление «четырех модернизаций», что означало превращение КНР к 2000 г. в «мощное государство с современным сельским хозяйством, современной промышленностью, современной обороной, современной наукой и техникой». Вместе с тем Конституция носила во многом компромиссный противоречивый характер, ее положения были по большей части нечеткими и не

отражали требований времени. Внесенные же в последующий период конституционные поправки не смогли устранить эти недостатки. В сентябре 1980 г. Всекитайское собрание народных представителей приняло решение о пересмотре Конституции 1978 г., для чего была сформирована специальная комиссия. Проект новой (так называемой «исправленной») Конституции был вынесен на всенародное обсуждение и после этого – на рассмотрение 5-й сессии ВСНП пятого созыва. 4 декабря 1982 г. Конституция была принята и на следующий день опубликована.

Конституция состоит из Преамбулы и четырех глав, которые объединяются в 138 статей.

Преамбула.

Глава I. Общие положения.

Глава II. Основные права и свободы граждан.

Глава III. Государственная структура.

Глава IV. Государственный флаг, государственный герб, столица.

В Преамбуле показана ретроспектива пройденного Китаем исторического пути, перечислены основные этапы национально-освободительной и революционной борьбы китайского народа и дана развернутая характеристика современного этапа развития государства. Глава I «Общие положения» определяет сущность КНР как «социалистического государства демократической диктатуры народа, руководимого рабочим классом и основанного на союзе рабочих и крестьян» (ст. 1). Статья 2 декларирует принадлежность всей власти в стране народу и определяет формы ее осуществления – «через Всекитайское собрание народных представителей и местные народные собрания различных ступеней», а также особое место представительных органов власти в механизме государства: «Все государственные административные органы, судебные органы и органы прокуратуры формируются собраниями народных представителей, ответственны перед ними и им подконтрольны» (ст. 3). В качестве принципа деятельности государственных органов провозглашается *демократический централизм* (ст. 3).

Основой социалистической экономической системы, согласно ст. 6 Конституции, является социалистическая общественная собственность на средства производства, которая выступает в форме «общенародной собственности и коллективной собственности трудящихся масс», при которой «ликвидируется система эксплуатации человека человеком, осуществляется принцип «от каждого – по способностям, каждому – по труду». Сектор экономики, основанный на государственной собственности, определяется как «руководящая сила в народном хозяйстве». Конституция закрепляет наличие в экономике КНР «необщественного сектора», который включает индивидуальные и частные хозяйства. Принятые в 2004 г. конституционные поправки расширили конституционные гарантии права частной собственности. В соответствии со ст. 11 «государство защищает законные права и интересы частного сектора экономики... поддерживает и направляет развитие необщественного сектора экономики...». Также предусматривается выплата компенсации собственнику земли в случае ее изъятия или реквизиции для общественных нужд и на основании закона (ст. 10). Получила свое конституционное закрепление и политическая линия КПК, направленная на создание в Китае социалистической рыночной экономики: «Государство осуществляет социалистическое рыночное хозяйство... совершенствует макрорегулирование» (ст. 15 в ред. 1993 г.), экономика страны развивается на основе *сочетания рынка и государственного макрорегулирования*. Принцип государственного макрорегулирования в настоящее время заменил собой

ранее существовавший конституционный принцип всеобъемлющего планирования, и в новой редакции Конституции были устранены все положения, касающиеся плановой экономики. В качестве конституционного был закреплён принцип расширения хозяйственной самостоятельности предприятий при условии подчинения их единому руководству со стороны государства.

Конституционное закрепление получила *открытая внешнеэкономическая политика* китайского государства, направленная на широкое привлечение иностранного капитала в экономику страны. В этой связи ст. 18 Конституции говорит о «разрешении» иностранным предприятиям и другим иностранным хозяйственным организациям вкладывать свои капиталы в китайскую экономику и осуществлять с китайскими предприятиями и другими хозяйственными организациями экономическое сотрудничество. Глава I также закрепляет основы государственной политики в области образования, науки, культуры, здравоохранения, физической культуры и спорта (ст. 19–24), планирования семьи (ст. 25) и защиты окружающей природной среды (ст. 26). Важное место отводится вопросам охраны общественного порядка, общественной безопасности, подавлению «предательской и иной контрреволюционной деятельности» (ст. 28), а также основам военной политики (ст. 29).

Глава II «Основные права и свободы граждан» посвящена основам конституционного статуса граждан КНР. Она значительно расширена по сравнению с ранее действовавшими Конституциями (содержит 23 статьи), в ней сформулировано понятие гражданства КНР, перечисляются основные права и свободы граждан, их конституционные обязанности. Многие статьи наряду с закреплением прав и свобод формулируют и их гарантии. Поправки 2004 г. впервые в Китае на конституционном уровне закрепили понятие «права человека» (ст. 33), которые государство обязуется уважать и защищать.

Глава III «Государственная структура» (ст. 54–135) содержит семь разделов, в которых закрепляется система государственных органов, основы правового положения важнейших звеньев государственного механизма (Всекитайского собрания народных представителей, Председателя КНР, Государственного совета, Центрального военного совета, местных собраний народных представителей и местных народных правительств, органов самоуправления в районах национальной автономии, органов суда и прокуратуры), а также порядок их формирования.

Глава IV «Государственный флаг, государственный герб, столица» посвящена государственной символике КНР и ее столице.

Конституция КНР 1982 г. относится к числу *полужестких конституций*: изменения в нее вносятся по предложению Постоянного комитета ВСНП или 1/5 общего числа депутатов ВСНП и принимаются квалифицированным большинством в 2/3 голосов всех депутатов ВСНП (ст. 64).

Поправки в действующую Конституцию вносились в 1988 г. (в ст. 10 – разрешение аренды земли, в ст. 11 – легализация частного сектора экономики), в 1993 г. (в ст. 7, 8, 15–17, 42, 98 – закрепление курса на проведение социалистической модернизации и создание социалистической рыночной экономики), в 1999 г., а также в марте 2004 г. (в Преамбулу, в ст. 10, 11, 13, 14, 33, 59, 67, 80, 81, 89, 98, 136). Последние поправки уточняют идеологические основы КНР – КПК, расширяют правовые гарантии частной собственности, расширяют права граждан и укрепляют их гарантии, вводят понятие «права человека», вносят некоторые изменения в полномочия Постоянного комитета

Всекитайского собрания народных представителей, Председателя КНР, Государственного совета КНР, а также устанавливают единый срок полномочий всех местных собраний народных представителей – пять лет. Поправка в ст. 136 устанавливает, что национальным гимном КНР является «Марш добровольцев». 11 марта 2018 г. из ч. 2 ст. 79 Конституции изъято положение, ограничивавшее занятие поста Председателя КНР и его заместителя двумя сроками (каждый срок полномочий равняется пяти годам).

§ 2. Форма государственного правления КНР.

Высшие органы государственной власти и высшие органы государственного управления

По форме государственного правления Китайская Народная Республика является республикой советского (социалистического) типа. Конституция 1982 г. устанавливает, что КНР – социалистическое государство демократической диктатуры народа, руководимое рабочим классом и основанное на союзе рабочих и крестьян. КНР – это государство, идущее по пути строительства социализма с китайской спецификой (ст. 1).

Система, принципы организации и деятельности государственных органов в КНР соответствуют во многом советской модели организации государственной власти, при которой имеет место формальное закрепление принадлежности власти народу и ее осуществление через систему представительных учреждений (типа советов), составляющих основу всего государственного механизма. Все другие государственные органы прямо или косвенно формируются представительными учреждениями и несут перед ними ответственность. При этом *полностью отрицается принцип разделения властей и провозглашается верховенство и полномочие представительных учреждений.*

В КНР система государственных органов построена по характерному для социалистических государств принципу единства власти. Данный принцип реализуется в КНР через создание единой системы собрания народных представителей. В КНР в соответствии с Конституцией народ осуществляет принадлежащую ему государственную власть через Всекитайское собрание народных представителей (ВСНП) и местные собрания народных представителей различных ступеней (ст. 2), которые избираются демократическим путем, ответственны перед народом и находятся под его контролем (ст. 3). Таким образом, в КНР в качестве органов государственной власти рассматриваются только выборные представительные органы – собрания народных представителей различных ступеней. Важнейшими звеньями государственного механизма являются также органы государственного управления – Государственный совет и местные народные правительства, а также суд и прокуратура.

Особенностью государственного механизма КНР является существование двух законодательных органов – ВСНП и Постоянного комитета ВСНП.

Специфика Китая проявляется также и в том, что полномочия коллегиального главы государства осуществляют совместно Постоянный комитет ВСНП и Председатель КНР. Это отображается, в частности, в том, что многие решения, принимаемые Постоянным комитетом, получают юридическое оформление в актах Председателя КНР. При этом последний обязан в отно-

шении принятых решений издать соответствующий акт. Справедливости ради, надо сказать, что поправки в Конституцию 2018 г. все же усиливают статус Председателя КНР в системе власти.

Сущность государственного строя, а в значительной мере и его формы, выражает в том числе неизвестный западной модели организации и деятельности государственных органов принцип *демократического централизма* (ст. 3). Важнейшим организационным принципом построения КПК является принцип демократического централизма, согласно которому каждый член КПК безоговорочно подчиняется решениям партии и ее органов и обязан их выполнять; низовые парторганизации подчиняются вышестоящим и должны выполнять их решения; меньшинство подчиняется большинству; все партийные органы и организации подчиняются ЦК КПК. При этом делается акцент на централизме, поскольку, как это разъясняется в китайской прессе, данный принцип является предпосылкой функционирования рыночной экономики, а без обязательных руководящих решений ЦК КПК развитие процесса реформ может выйти из-под контроля. Демократический централизм также рассматривается как важнейший фактор, сдерживающий тенденции национального сепаратизма регионов и обеспечения единства страны и социальной стабильности.

Таким образом, закрепляется социалистическая модель механизма осуществления государственной власти, основанная на марксистской концепции полновластия представительных органов типа советов и отрицающая принцип разделения властей в том виде как он представлен в конструкции власти государств Запада.

Для уяснения модели организации государственной власти в Китае принципиально важно понимание роли Коммунистической партии в конституционном механизме. При этом ведущая роль КПК в политической системе страны находит свое закрепление в Конституции КНР (Преамбула). Фактическое сосредоточение власти в центре и на местах в руках партийных структур (партийных комитетов и партийных функционеров) позволяет охарактеризовать государство как партократическое. В то же время сами партийные органы непосредственно не осуществляют государственную власть, а принятые ими решения реализуются через формально непартийные органы и организации, прежде всего через государственные структуры. Широкое распространение в Китае имеет практика принятия совместных решений партийными и государственными органами, а в ряде случаев также и руководящими структурами общественных («народных») организаций, прежде всего, Народного политического консультативного совета Китая. Таким образом, действует система параллельного управления при определяющей роли КПК и партийного аппарата.

Конституционную систему высших органов государства образуют высшие органы государственной власти и высшие органы государственного управления. Высшими органами государственной власти являются ВСНП, Постоянный комитет ВСНП и Председатель КНР. К высшим органам государственного управления относятся Государственный совет, Центральный Военный Совет и ведомства.

§ 3. Всекитайское Собрание народных представителей

Всекитайское собрание народных представителей (ВСНП), согласно ст. 57 Конституции, является высшим органом государственной власти в КНР. Это верховный орган государственной власти, однопалатный представительный орган. Правовой статус ВСНП закрепляется Конституцией (ст. 72–77), а также Законом КНР об организации Всекитайского собрания народных представителей (принят на 5-й сессии ВСНП 5-го созыва 10 декабря 1982 г., Законом КНР о депутатах Всекитайского собрания народных представителей и местных собраний народных представителей различных ступеней (принят на 5-й сессии ВСНП 7-го созыва 3 апреля 1992 г. (с изм. от 27 августа 2009 г. и от 28 октября 2010 г.), Регламентом Всекитайского собрания народных представителей Китайской Народной Республики (принят на 2-й сессии ВСНП 6-го созыва 4 апреля 1989 г.).

Следует подчеркнуть, что ВСНП не является постоянно действующим государственным органом. Депутаты ВСНП, как и депутаты всех других собраний народных представителей – представительных органов власти КНР, работают на «непостоянной» основе, т. е. выполняют депутатские обязанности, не прекращая своей основной производственной деятельности, что, по официальному мнению, позволяет депутатам не отрываться от народа, лучше знать реальную действительность, потребности населения и в ходе депутатской деятельности воплощать их в жизнь.

Выборы депутатов ВСНП проводятся под руководством Постоянного комитета ВСНП. По Конституции общее число депутатов ВСНП не должно превышать 3 тыс. человек. Срок полномочий ВСНП (равно как Советов народных представителей иных уровней) составляет пять лет.

По результатам многостепенных выборов, проведенных в КНР, в состав ВСНП 13-го созыва (2018 г.) было избрано 2980 депутатов.

Вышестоящие СНП, а также ВСНП избираются соответствующими нижестоящими представительными органами¹. Таким образом, имеет место *сочетание прямых и непрямых (многостепенных) выборов*, когда депутаты нижестоящих СНП избирают депутатов вышестоящих представительных органов власти. Выборы проводятся по *многомандатным избирательным округам*, которые могут быть образованы как по месту жительства, так и по производственному принципу. Право выдвижения кандидатов имеют политические партии (как отдельно, так и совместно), а также группы избирателей (более 10 человек). При этом число кандидатов в депутаты должно превышать число подлежащих избранию при прямых выборах – от $\frac{1}{3}$ до 2 раз, а при многостепенных выборах – от $\frac{1}{5}$ до $\frac{1}{2}$.

Полномочия ВСНП закреплены в гл. III Конституции КНР, имея сходный характер с полномочиями высших представительных органов власти в других странах. Важнейшей сферой деятельности ВСНП как высшего предста-

¹ Характерной особенностью формирования представительных органов власти в КНР является то, что прямыми выборами формируются лишь представительные органы, образуемые в административно-территориальных единицах низового звена (волости, национальные волости и поселения) и уездного уровня (уезды, автономные округа, автономные уезды, города без районного деления, городские районы).

вительного органа государственной власти КНР является законодательствование. К ведению ВСНП относится внесение изменений в Конституцию КНР и осуществление конституционного контроля, принятие наиболее важных законов (уголовных, гражданских, законов о государственной структуре и т. д.) и внесение в них изменений (следует иметь в виду, что большую часть законов в КНР принимает другой законодательный орган страны – Постоянный комитет ВСНП). В компетенцию ВСНП также входит рассмотрение и утверждение планов экономического и социального развития страны и отчетов об их исполнении, а также государственного бюджета.

Как высший орган государственной власти КНР, ВСНП формирует важнейшие государственные органы страны, назначает и освобождает от должности высших должностных лиц государства: избирает и смещает весь состав Постоянного комитета ВСНП, утверждает и освобождает от должности Премьера Государственного совета КНР (правительства) и его персональный состав, избирает председателя Центрального военного совета и утверждает кандидатуры его членов, а также освобождает их от должности; избирает и освобождает от должности председателя Верховного народного суда и Генерального прокурора Верховной народной прокуратуры.

При решении вопросов административно-территориального деления страны и определении статуса наиболее крупных административно-территориальных единиц ВСНП утверждает образование провинций, автономных районов и городов центрального подчинения, образование особых автономных районов и определение их правового режима. В ведении ВСНП находится решение таких важных внешнеполитических вопросов, как вопросы войны и мира. В соответствии с п. 15 ст. 62 Конституции перечень полномочий ВСНП – открытый, т. е. ВСНП правомочно решать и другие вопросы, относящиеся к компетенции высшего представительного органа государственной власти. Полномочия ВСНП осуществляются в различных организационно-правовых формах – в ходе сессий, заседаний комитетов и комиссий самого ВСНП и Постоянного комитета ВСНП, работы депутатов.

ВСНП работает в сессионном порядке. Сессии проходят один раз в год (обычно весной) и длятся две–три недели. В преддверии сессии Постоянный комитет ВСНП проводит подготовительное заседание, на котором принимается повестка дня, избираются его органы и формируются иные структуры. Соответственно в составе ВСНП создаются президиум сессии, секретариат, Постоянный комитет ВСНП, специальные комиссии, делегации. Работа сессии включает в себя заседания президиума сессии, пленарные заседания и рабочие совещания депутатских групп (так называемых *делегаций – группы депутатов от провинций*). Руководящим органом сессии является президиум, включающий примерно 160 чел. и формирующий *постоянное бюро президиума* – руководящий коллегиальный орган в более узком составе (около 20 чел.). Непосредственно организационная работа по проведению сессий ВСНП возлагается на секретариат сессии во главе с начальником секретариата.

Постоянные (специальные отраслевые) комиссии (комитеты) работают как в период сессии, так и в межсессионные периоды. Комиссии рассматривают законопроекты, переданные им президиумом ВСНП либо Постоянным комитетом ВСНП, и вносят их

в законодательные органы; рассматривают переданные им Постоянным комитетом ВСНП акты высших органов государственного управления, в том числе постановления и распоряжения Государственного совета, постановления и решения местных органов власти и управления с точки зрения соответствия их Конституции и законам; проводят необходимые расследования и изучение вопросов, переданных им Всекитайским собранием народных представителей или его Постоянным комитетом, и вносят соответствующие предложения в законодательные органы, рассматривают обращенные к ним запросы. Комиссия по законодательству также рассматривает направляемые в ВСНП или его Постоянный комитет проекты законов с учетом высказанных другими комиссиями замечаний и предложений.

Структура ВСНП включает также депутатские группы, или *делегации*, формируемые преимущественно от избравших депутатов административно-территориальных единиц – провинций, автономных районов, городов центрального подчинения и Вооруженных сил. Они правомочны предварительно обсуждать проекты решений ВСНП, включая обсуждение законопроектов, наделены правом законодательной инициативы.

Законодательное производство в ВСНП. Правом законодательной инициативы в ВСНП обладает множество субъектов конституционного процесса: президиум ВСНП, его постоянные комиссии и Постоянный комитет, Государственный совет, Центральный военный совет, Верховный народный суд и Верховная народная прокуратура, группа депутатов (не менее 30 чел.), делегации. Решение о включении (или невключении) конкретного законопроекта в повестку дня сессии принимается президиумом ВСНП после предварительного рассмотрения представленных законопроектов в соответствующих специальных комиссиях, и, прежде всего, в комиссии по законодательству. Заключение других комиссий по соответствующим законопроектам передаются в эту комиссию и должны быть отражены в ее докладе, представляемым на пленарном заседании во время сессии ВСНП или представляемым Постоянному комитету ВСНП. Законы принимаются простым большинством голосов.

Депутаты ВСНП (и иных представительных органов) наделены императивным мандатом. Соответственно важнейшая конституционная обязанность депутатов – поддержание тесной связи с населением и избравшим его органом; депутаты подконтрольны избравшим их нижестоящим Советам народных представителей.

К гарантиям депутатской деятельности, закрепленным в законодательстве, относятся: а) неответственность – депутат освобождается от юридической ответственности за свои выступления или голосование на сессии ВСНП; б) неприкосновенность – депутат не может быть арестован или привлечен к уголовной ответственности без согласия президиума сессии ВСНП, а в период между сессиями – без согласия Постоянного комитета ВСНП.

§ 4. Постоянный комитет ВСНП

Согласно Конституции Постоянный комитет ВСНП является постоянно действующим органом ВСНП, одновременно с ВСНП осуществляющим законодательную власть в стране. В период между сессиями ВСНП Постоянный комитет осуществляет все основные функции высшего представительного органа государственной власти, в связи с чем он наделен полномочиями, во мно-

гом аналогичными компетенции legislatures, функционирующих на принципах Парламентаризма.

Постоянный комитет избирается ВСНП из числа его депутатов – всего около 150 чел., включая председателя, его заместителей (19 чел.), начальника секретариата и членов Комитета. Предусмотрено, что должность Председателя ПК ВСНП занимает видный политический деятель, член высшего руководства Коммунистической партии Китая. В марте 2018 г. на первой сессии ВСНП 13-го созыва на этот пост избран Ли Чжаньшу (второе лицо в КПК).

Действует принцип несовместимости: лица, входящие в состав Постоянного комитета, не могут занимать должности в органах государственной администрации, органах суда и прокуратуры. Срок полномочий его соответствует сроку полномочий ВСНП (пять лет) и прекращается с момента избрания вновь сформированным ВСНП нового Постоянного комитета. Руководящие должностные лица Постоянного комитета (председатель и его заместители) не могут занимать должности более двух сроков подряд.

По сложившемуся обыкновению, заседания ПК ВСНП проходят один раз в два месяца, продолжительностью около недели. В особых случаях созывается временное заседание.

К числу полномочий Постоянного комитета относятся: толкование Конституции, законов и конституционный контроль; законодательная деятельность, т. е. принятие законов по частным вопросам (*частные законы*) и внесение в них изменений, за исключением основных законов, принятие которых отнесено к ведению самого ВСНП; контроль за работой Государственного совета, Центрального военного совета, Верховного народного суда и Верховной народной прокуратуры; отмена административно-правовых актов, постановлений и распоряжений Государственного совета, актов органов власти провинциального звена, противоречащих Конституции и законам; принятие решений о ратификации или денонсации международных договоров, о всеобщей или частичной мобилизации, о введении чрезвычайного положения. В соответствии с п. 14 Конституции ПК ВСНП принимает решения о ратификации и денонсации международных договоров и наиболее важных соглашений, заключенных с иностранными государствами.

Кроме того, к числу полномочий Постоянного комитета относятся также внесение частичных дополнений и изменений в законы, принятые ВСНП; рассмотрение и утверждение частичных поправок к планам экономического и социального развития, а также государственному бюджету; принятие решений о назначении и отстранении от должности министров, председателей комитетов, главного ревизора и начальника секретариата (по представлению Премьера Государственного совета), а также членов Центрального военного совета (по представлению председателя Центрального военного совета); принятие решения об объявлении войны, если КНР подвергнется вооруженному нападению или в случае необходимости выполнения договорных обязательств по совместной обороне от агрессии.

Постоянный комитет осуществляет ряд функций главы государства: принимает решение о ратификации и денонсации международных договоров, о назначении и отзыве дипломатических представителей КНР в иностранных государствах, учреждает ордена и награждает ими, присваивает почетные звания, принимает решение о помиловании (такие решения оформляются актами Председателя КНР). Порядок деятельности Постоянного комитета определяется его регламентом. Заседания созываются его председателем, проводятся обычно раз в два месяца. В составе Постоянного комитета образуется более

узкая коллегия – *Совет председателя* в составе председателя Постоянного комитета, его заместителей и ответственного секретаря.

В составе Постоянного комитета учреждаются специальные комиссии, которые играют важную роль в обеспечении его эффективной деятельности, однако, в отличие от постоянных комиссий ВСНП, они не выполняют функций органа государственной власти, а лишь осуществляют организационно-исполнительные действия. Текущей оперативной работой в период между заседаниями ПК ВСНП занимается его канцелярия.

§ 5. Председатель КНР

Конституция КНР 1982 г. вновь учредила пост Председателя КНР, существовавший ранее в соответствии с Конституцией 1954 г. и упраздненный в период «культурной революции». Воссоздание поста Председателя КНР было связано, с одной стороны, необходимостью укрепления всей государственной системы в стране, совершенствованием государственной структуры, а с другой – необходимостью обеспечения надлежащим образом представительства Китая в международных отношениях. Кроме того, это отвечает национальным обычаям и традициям в сфере государственного управления.

Как отмечалось, пост Председателя КНР и его заместителя впервые учрежден Конституцией 1954 г. Кандидат на этот пост должен был достичь 35 лет, конституционный срок его полномочий устанавливался в четыре года (ст. 39). Фактически пост Председателя КНР (заместителя Председателя) упразднен в период «культурной революции», соответственно в Конституциях КНР 1975 г. и 1978 г. он не предусматривался. В статусе главы государства в указанный период времени выступал Председатель ПК ВСНП. Восстановлен данный пост в 1982 г. В понимании разработчиков Конституции КНР глава государства КНР – это коллегиальный орган, который состоит из Председателя КНР и ПК ВСНП.

В новейшей конституционной истории Китая пост Председателя КНР занимали: 1949–1959 гг. – Мао Цзедун; 1959–1966 гг. – Лю Шаоци; май 1981 г. – Сун Цинлин (женщина; была почетным Председателем КНР, вдова Сунь Ятсена); 1983–1988 гг. – Ли Сяньнянь; 1988–1993 гг. – Ян Шанкунь; 1993–2003 гг. – Цзян Цзэминь; 2003–2013 гг. – Ху Цзиньтао; с 14 марта 2013 г. – по настоящее время – Си Цзиньпин.

По общему правилу, Председатель КНР одновременно является Генеральным секретарем ЦК КПК и Председателем Центрального военного совета КНР (притом, что он не Главнокомандующий Вооруженными силами страны). В марте 2018 г. на первой сессии ВСНП 13-го созыва действующим Председателем КНР избран Си Цзиньпин.

По своему политико-правовому статусу Председатель КНР является одной из ключевых фигур в государстве. Вместе с тем упразднение ряда прежних важных полномочий Председателя КНР и ограничение сроков пребывания его в должности свидетельствуют о стремлении китайских законодателей не допустить чрезмерной концентрации власти в руках одного лица и тем самым создать реальные препятствия установлению режима личной власти.

Председатель КНР (и его заместитель) избираются Всекитайским собранием народных представителей. На этот пост может быть избран гражданин КНР, достигший 45 лет и обладающий активным и пассивным избирательным правом. Срок полномочий Председателя КНР и его заместителя соответствует сроку полномочий ВСНП, т. е. пять лет, причем одно и то же лицо может за-

нимать указанную должность не более двух сроков подряд. В марте 2018 г. на первой сессии ВСНП 13-го созыва на этот пост переизбран Си Цзиньпин.

Согласно поправке, внесенной в действующую Конституцию 11 марта 2018 г., из ч. 2 ст. 79 Конституции изъято положение, ограничивавшее занятие поста Председателя КНР и его заместителя двумя сроками (каждый срок полномочий равняется пяти годам). Соответственно сроки ограничения для замещения поста Председателя КНР конституционно упразднены.

Конституция возлагает на Председателя КНР выполнение части полномочий коллегиального главы государства, которые осуществляются им в полном объеме совместно с Постоянным комитетом ВСНП. Если соотносить полномочия Председателя КНР с полномочиями сходных институтов власти, то все они могут быть подразделены на две группы: во-первых, осуществляемые в порядке осуществления единоличной президентуры (принятие иностранных дипломатических представителей, осуществление представительских функций); во-вторых, осуществляемые на основе решений ВСНП и его Постоянного комитета: опубликование законов, назначение и смещение высших должностных лиц государства: Премьера, заместителей Премьера и членов Государственного совета, министров и т. д.; награждение государственными наградами, присвоение почетных званий; направление и отзыв дипломатических представителей КНР; ратификация и денонсация международных договоров КНР; опубликование ряда указов ПК ВСНП: о помиловании, о введении военного положения, о мобилизации, а также объявление о состоянии войны. Основные акты, принимаемые Председателем КНР, фактически оформляют решения ВСНП и его Постоянного комитета.

В соответствии с Конституцией также учреждается пост заместителя Председателя КНР, который оказывает содействие в реализации конституционных полномочий Председателя КНР и по поручению последнего может выполнять часть его функций. В случае досрочного прекращения полномочий Председателя КНР заместитель занимает его место.

§ 6. Организация государственного управления (исполнительной власти) в КНР. Государственный совет КНР

Уже отмечалось, что государственное устройство КНР приемлет разделение всех высших органов государства на высшие органы государственной власти и высшие органы государственного управления. Соответственно такому разделению функцию высшего органа государственного управления выполняет Государственный совет КНР. Конституция (ст. 85) характеризует Госсовет «центральным народным правительством КНР», «исполнительным органом государственной власти, высшим государственным административным органом страны». Отсюда особенность правового положения Госсовета заключается в двух взаимосвязанных аспектах: (1) он является исполнительно-распорядительным органом государственной власти – Всекитайского собрания народных представителей и его Постоянного комитета, в связи с чем в своей деятельности реализует решения этих высших органов власти страны. В указанном смысле Госсовет является органом, производным от указанных выше, жестко связанным волей представительной корпорации. Данное

обстоятельство указывает на принципиальное отличие организации исполнительной власти в КНР в сравнении со странами западной демократии; (2) одновременно Госсовет конституционно признается высшим органом государственного управления (исполнительной власти) общей компетенции, который руководит всеми отраслями государственного управления и всеми другими органами государственной администрации. В этом смысле он может квалифицироваться как правительство данной страны¹. Это обстоятельство «роднит» данный орган с западными аналогами, но не устраняет сохраняющего принципиального различия, связанного, прежде всего с подконтрольностью как Госсовета, так и иных исполнительных структур власти, представительным органам – Советам народных представителей соответствующего уровня. Вместе с тем правильное понимание природы Госсовета, как правительства КНР, требует равного учета обоих аспектов. Можно сказать, что такая конституционная конструкция исполнительной власти КНР указывает на то, что сохраняющаяся зависимость Госсовета от ВСНП, а иных органов исполнительной власти (государственного управления) от Советов народных представителей иных уровней, принципиально разнится с системой разделения властей, однако полностью не отрицает данный принцип.

Правовой статус Государственного совета КНР определяется Конституцией (разд. 3 гл. III) и Законом об организации Государственного совета (принят на 5-й сессии ВСНП 5-го созыва 10 декабря 1982 г.).

По Конституции в состав Госсовета входят: Премьер Госсовета, заместители Премьера и члены Госсовета – министры, председатели государственных комитетов, главный ревизор (в ранге министра), председатель Народного банка Китая, начальник Секретариата (Канцелярии) – всего около 40. Формирование Государственного совета происходит на первой сессии вновь избранного ВСНП (вопрос о том, можно ли данный способ формирования правительства квалифицировать как парламентский, все же остается открытым). При этом, как и в других странах, формирование данного органа охватывает два этапа.

Вначале, по представлению Председателя КНР, ВСНП утверждает в должности главу Государственного совета – Премьера. В марте 2018 г. на первой сессии ВСНП 13-го созыва на этот пост переизбран Ли Кэцян. Затем, по представлению Премьера Госсовета, ВСНП утверждает заместителей Премьера и членов Госсовета. За исключением Премьера Госсовета, замена которого возможна только на сессии ВСНП, в период между сессиями необходимые изменения в составе Госсовета осуществляются Постоянным комитетом

¹ Государственный совет занимает одно из ведущих мест в системе государственных органов КНР, обеспечивая практическую реализацию принятых на высшем партийном и государственном уровне решений, что связано в первую очередь с повышением роли исполнительных органов, и в особенности их центрального звена, в механизме государства. Объем полномочий Госсовета, значительно расширенный действующей Конституцией, позволяет ему руководить всей административной работой в общегосударственном масштабе, определять основные задачи, направления работы и осуществлять централизованное руководство министерствами и госкомитетами. Госсовет также осуществляет руководство деятельностью всех местных административных органов и определяет конкретное разграничение полномочий между центральными исполнительными органами и исполнительными органами провинций, городов центрального подчинения и автономных районов.

ВСНП и оформляются указами Председателя КНР. Монополия Коммунистической партии означает, что все члены Госсовета являются членами КПК; Госсовет представлен, в том числе, несколькими женщинами и представителями национальных меньшинств – неханьцами.

Срок полномочий Госсовета соответствует сроку полномочий ВСНП, причем Премьер, его заместители и члены Госсовета не могут занимать эти должности более двух сроков подряд.

Действующее законодательство устанавливает систему персональной ответственности Премьера Госсовета, министров, председателей комитетов; система персональной ответственности сочетается с принципом коллегиального руководства – все важнейшие вопросы решаются на заседаниях Госсовета или на заседаниях его постоянного бюро, в министерствах и комитетах создаются коллегии. Конституционная ответственность Госсовета предопределена конституционной организацией власти и прямо закреплена в Основном законе: Госсовет несет ответственность за всю свою деятельность перед ВСНП, которому он подотчетен, а в период между сессиями ВСНП он ответствен перед ПК ВСНП.

К числу важнейших полномочий Госсовета КНР относятся: составление планов хозяйственного и социального развития, государственного бюджета и руководство работой по их реализации; управление экономическим и оборонным строительством, внешними связями, вопросами образования науки, культуры и т. д., охрана прав зарубежных китайцев и реэмигрантов, обеспечение прав национальных меньшинств; утверждение территориального деления провинций, автономных районов, городов центрального подчинения, утверждение образования и территориальное деление автономных округов, уездов, автономных уездов и городов; принятие решения о введении чрезвычайного положения на отдельных территориях внутри провинций, автономных районов и городов центрального подчинения и т. д. Госсовет имеет право изменять или отменять ненадлежащие распоряжения, инструкции и положения, принятые министерствами и комитетами, а также постановления и распоряжения местных государственных административных органов. Согласно п. 18 ст. 89 перечень полномочий Госсовета открытый, т. е. он может осуществлять и другие полномочия, возлагаемые на него ВСНП и его Постоянным комитетом.

Госсовет может заседать или в полном составе, проводя пленарные заседания, или в составе Постоянного бюро (комитета), в который входят Премьер, заместители Премьера, члены Госсовета и начальник Секретариата (ответственный секретарь).

Осуществляя свои полномочия, Госсовет издает постановления, распоряжения и административно-правовые акты, к числу которых относятся положения или временные положения. Широко распространена также практика принятия совместных решений ЦК КПК и Госсовета.

При Госсовете созданы подчиненные ему *центральные ведомства, канцелярии и другие подведомственные Госсовету учреждения*, в частности Народный банк Китая и Ревизионное управление.

В систему центральных органов государственного управления, кроме министерств и госкомитетов, входят также *государственные управления*: зе-

мельное, статистическое, главное таможенное, по авторским правам и ряд других. При этом два из них имеют ранг министерств (Главное государственное налоговое управление и Главное управление гражданской авиации).

При Госсовете также функционируют *канцелярии*, ведающие комплексными вопросами (по внешним делам, по делам зарубежных китайцев, по делам особых зон и др.), а также различные руководящие группы, комитеты (комиссии) и штабы (например, Комитет по работе с женщинами и детьми, Главный государственный штаб по борьбе с засухой и наводнениями). Также Госсовету подведомственны информационное агентство «Синьхуа», Академия наук и Академия общественных наук КНР, Главное управление по метеорологии, Главное патентное управление и др. Особо следует выделить группу экономических компаний, руководство которых назначается Госсоветом, например Генеральная компания космической промышленности, авиационной промышленности, нефтегазовая и т. д.

§ 7. Центральный военный совет КНР

Руководство вооруженными силами в современных государствах в определенной мере унифицировано, хотя и сохраняются определенные различия. В соответствии с Конституцией (ч. 1 ст. 93) Центральный Военный Совет КНР является органом, осуществляющим руководство всеми Вооруженными силами страны. В указанном смысле данный орган является структурой, аналога которой нет в других странах. Подобная структура руководства Вооруженными силами страны, как считают в Китае, связана с необходимостью усиления централизации руководства в области военного строительства, и данная структура управления обеспечивает единство руководства Вооруженными силами со стороны КПК и государства. Центральный военный совет КНР имеет единую партийно-государственную структуру, обеспечивающую партийное руководство Вооруженными силами страны.

Центральный военный совет руководит Народно-освободительной армией Китая (НОАК) и войсками народной вооруженной полиции. Ему подчиняются Генеральный штаб НОАК, Главное политическое управление НОАК, Главное управление тыла НОАК, Главное управление вооружения и военной техники НОАК. Под руководством Центрального Военного совета в Народно-освободительной армии Китая учреждены Главные органы управления и другие руководящие органы родов и видов войск, а также военных округов. В войсках народной вооруженной полиции Китая учрежден Главный штаб. ЦВС КНР является приемником существовавшего в первые годы образования нового Китая Народно-революционного военного совета, который в период с 1949 по 1954 гг. возглавлял Мао Цзэдун. Конституция 1982 г. В период «культурной революции» руководство вооруженными силами КНР перешло в руки председателя ЦК КПК (ч. 2 ст. 15 Конституции КНР 1975 г., ч. 1 ст. 19 Конституции КНР 1978 г.). Конституция КНР 1982 г. учредила самостоятельный государственный орган по руководству Вооруженными силами страны, при этом в отношении армии руководящая роль КПК остается ключевой. О значимости данного органа свидетельствует и тот факт, что великий китайский реформатор Дэн Сяопин, уйдя со всех постов в высшем руководстве Китая, оставил за собой лишь пост Председателя ЦВС (1983–1990 гг.).

По своему составу Совет состоит из председателя, его заместителей и членов: (ограниченное число лиц, всего восемь, среди них: министр обороны,

начальник Генерального штаба НОАК, начальник главного Политуправления НОАК, начальник тыла НОАК, начальник вооружений НОАК и др.).

Председатель Совета и его заместитель избираются тайным голосованием на сессии Всекитайского собрания народных представителей, кандидатуры других членов Совета утверждаются ВСНП по представлению председателя Совета. Срок его полномочий соответствует сроку полномочий ВСНП. В марте 2018 г. на первой сессии ВСНП 13-го созыва Председателем единогласно (проголосовали все 2970 присутствовавших депутатов) избран Си Цзиньпин, а заместителем ЦВС избран Ван Цышань (ранее занимавший пост главы главного антикоррупционного органа в структуре ЦК КПК).

Конституция устанавливает ответственность председателя Центрального военного совета перед ВСНП и его Постоянным комитетом (ст. 94 Конституции КНР). ЦВС выполняет свои функции совместно с высшим партийным органом по руководству всеми Вооруженными силами КНР — Военным советом ЦК КПК; во всех армейских подразделениях КНР созданы партийные комитеты, с личным составом работают партийные работники.

Возглавляет Совет обычно генеральный секретарь ЦК КПК (в соответствии с Уставом КПК председатель Военного совета избирается из числа членов Постоянного комитета Политбюро ЦК КПК). На практике в ведении Центрального военного совета находятся не только Вооруженные силы Народно-освободительной армии Китая, но и все иные вооруженные формирования страны, включая народное ополчение и вооруженную народную милицию.

В соответствии со ст. 13 Закона КНР о государственной обороне (принят на 5-й сессии ВСНП 8-го созыва 14 марта 1997 г.) ЦВС осуществляет следующие функции: 1) осуществляет единое руководство всеми вооруженными силами страны; 2) определяет военную стратегию и планы ведения военных действий; 3) руководит и управляет строительством НОАК, принимает планы и программы, претворяет их в жизнь; 4) представляет на рассмотрение ВСНП и ПК ВСНП предложения; 5) в соответствии с Конституцией и законами принимает военное законодательство, издает распоряжения и приказы; 6) определяет структуру и состав НОАК, задачи и функции органов высшего военного управления, а также военных округов, видов вооруженных сил и родов войск; 7) в соответствии с положениями законов, военного законодательства осуществляет назначение на должности; проводит обучение, аттестацию; поощряет и наказывает личный состав вооруженных сил; 8) утверждает планы развития системы оснащения вооружением и образцов вооружения вооруженных сил, совместно с Государственным советом руководит и управляет научными исследованиями и производством в сфере государственной обороны; 9) совместно с Государственным советом заведует расходами на государственную оборону и имуществом в сфере государственной обороны; 10) осуществляет иные установленные законом функции.

§ 8. Административно-территориальное устройство и организация власти на местах

Конституция закрепляет унитарную форму государственно-территориального устройства. При этом, несмотря на то немаловажное обстоятельство, что государственная территория КНР включает в свой состав различные автономные национально-территориальные образования (100 автономий) и два особых административных района (Сянган и Аомэнь), такое унитарное государство может быть квалифицировано как централизованное (объективно сохраняющее признаки федеративного государства).

Конституция КНР (ст. 30) закрепила структуру административно-территориального деления КНР, установив, что территория государства делится на провинции (22), автономные области (районы) (5) и 4 города центрального подчинения (Пекин, Шанхай, Тяньцзинь и Чунцин), а также «мятежную провинцию Тайвань». Провинции и автономные области (районы) делятся на автономные округа, уезды, автономные уезды и города; уезды и автономные уезды делятся на волости, национальные волости и поселки; города центрального подчинения и крупные города делятся на районы и уезды. Автономные районы, автономные округа и автономные уезды являются районами национальной автономии. Внесенными в Конституцию поправками предусмотрено создание особых административно-территориальных единиц со специальным статусом – особых административных районов (ст. 31 и п. 13 ст. 62).

Внесение изменений в территориальную организацию страны отнесено Конституцией к компетенции ВСНП (образование провинций, автономных районов и городов центрального подчинения). Что касается изменений административно-территориального деления провинций, автономных районов, городов центрального подчинения, а также территориального деления автономных округов, уездов и городов, то это является прерогативой Госсовета КНР.

Свои особенности в КНР имеет национальная автономия. Основное население Китая составляют ханьцы – их примерно 90–92%. Остальная часть населения представлена многочисленными неханьскими народами, к которым относятся тибетцы, уйгуры, монголы, чжуаны, корейцы, казахи и др. – всего более 55 различных национальностей. При этом национальные меньшинства занимают территории, равные не менее 60 % всей территории КНР. Согласно Закону КНР 1984 г. о национальной районной автономии решением национального вопроса компактно проживающих национальных меньшинств в КНР является национальная районная автономия. Официальной доктриной и политической практикой она отнесена к *административной автономии* и является составляющей унитарного государства. Вместе с тем национальная автономия рассматривается в КНР не только как основная форма решения национального вопроса, но и как важнейший элемент политической системы страны.

Согласно разд. 6 гл. III Конституции 1982 г. («Органы самоуправления в районах национальной автономии») районы национальной автономии включают в себя три вида автономных образований: автономный район (таковых пять: Внутренняя Монголия, Синьцзян-Уйгурский, Нинся-Хуэйский, Тибетский, Гуанси-Чжуанский), автономный округ (в КНР их 30) и автономный уезд (всего их более 120).

Специфическое значение в территориальной организации страны имеют *особые административные районы – Гонконг¹, или Сянган и Аомэнь (Макао)²*. Их правовой статус определяется специальными законами: это принятые ВСНП Основной закон особого административного района Сянган от 4 апреля 1990 г. и Основной закон Аомэньского особого административного района Китайской Народной Республики от 1 апреля 1993 г.

Согласно Основному закону от 4 апреля 1990 г. Особый административный район Сянган (СОАР) – местный административный район КНР с «высокой степенью автономии», непосредственно подчиняющийся Центральному народному правительству КНР. Глава 2 Основного закона – «Взаимоотношения между Центром и особым административным районом Сянган» устанавливает prerogatives правительства КНР и полномочия СОАР. Конституционно Центральное народное правительство КНР ведает делами обороны; назначает главу администрации СОАР и других высокопоставленных чиновников. Согласно ч. 4 ст. 18 вышеупомянутого Основного закона СОАР «в случае объявления Постоянным комитетом ВСНП военного положения по причине беспорядков, вышедших из-под контроля ОАР Сянган и создавших угрозу единству и безопасности государства, Центральное народное правительство может издать указ о введении в ОАР Сянган соответствующих общенациональных законов». На территории СОАР действуют законы КНР «О гражданстве», «О дипломатических привилегиях и иммунитетах», Закон КНР «О гарнизоне Особого административного района Сянган» от 30.12.1996 г.

В свою очередь СОАР наделен правом на самостоятельное административное управление регионом; правом на собственное законодательство; правом на независимое судопроизводство, включая право окончательного приговора. В СОАР – автономная от КНР судебная система, учреждена система су-

¹ В середине XIX в., после первой «опиумной войны» (1840–1842), Гонконг стал колонией Великобритании; англичане подняли над ним флаг 28 января 1841 г. С 1997 г. Гонконг из британской колонии стал особым административным районом КНР. До передачи под юрисдикцию Великобритании Гонконг по своей правовой идентичности принадлежал к правовой семье общего права. В значительной мере и ныне правовая система не претерпела радикальных изменений.

² Особый административный район Макао (Аомэнь): расположен в 60 км от Гонконга, включает полуостров Аомэнь и 2 острова; история Макао насчитывает 6 тыс. лет.

С 1557 г. Португалия на правах аренды владеет Макао; с 1574 г. португальцы регулярно платили китайским императорам за пользование территорией; в 1862 г. по результатам так называемой второй «опиумной войны» Аомэнь был признан колониальным владением Португалии. Однако Китай не ратифицировал ранее заключенное им с Португалией Соглашение. А по китайско-португальскому Договору 1887 г. Макао был передан на вечное управление Португалии. Но подписанный в Пекине договор Китай также не ратифицировал. В 1940 г. милитаристская Япония установила контроль над Макао; в 1951 г. Португалия направила солдат для защиты территории; в 1987 г. Китаем и Португалией подписана Совместная декларация, определявшая дату возвращения Макао и создания Аомэньского административного района (АОАР) – 1999 г.

Правовая система Макао отличается принадлежностью к семье общего права; соответственно и после вхождения под юрисдикцию КНР продолжают действовать суды присяжных по британскому типу. Сохраняется специфика социальной и экономической систем. Закон АОАР о программе высшей системы образования 2006 г. объявил пятнадцатилетку бесплатного образования. Продолжают использоваться своеобразные источники наполнения казны, которые в других странах запрещены либо сильно ограничены. Это азартные игры, легализованные еще в 1847 г. Принятый в 2001 г. Акт «Правовой режим ведения развлекательного и игрового бизнеса» предусматривает разнообразные формы азартных игр (всего 24): баккара, блек-джек, фан-тан, патинко, рулетка, покер и др. (см. : Трощинский И. В. Правовая система Китая : монография / И. В. Трощинский. М. : ИДВ РАН, 2016).

дов: Суд окончательной инстанции, Суд высшей инстанции (включая Кассационный суд и Суд первой инстанции), районные суды, магистратуры и другие специальные суды. По Основному закону СОАР право окончательного приговора зарезервировано за Судом окончательной инстанции. Правительство и законодательный совет СОАР формируются путем выборов, в которых принимают участие постоянные жители Гонконга, имеющие китайское гражданство. Конституционный статус особого административного района Аомэнь (АОАР) не отличается от СОАР. В Совместной декларации КНР и Аомэня закреплены те же права, что и для СОАР: сохранение статуса порто-франко, право на осуществление самостоятельной налоговой, финансовой, валютной политики, право на выдачу въездных и выездных виз. При этом из компетенции также исключена внешняя оборона и внешняя политика. Основной закон АОАР принят на 1 сессии ВСНП 8-го созыва 31 марта 1993 г.

Отмеченное позволяет обобщенно выделить следующие общие конституционные характеристики СОАР и АОАР:

во-первых, оба основных закона СОАР и АОАР, именуемые китайскими государствоведами «малыми Конституциями», основаны на концепции Дэн Сяопина «одно государство – две системы». В то же время предположение о том, что по своему статусу особые административные районы напоминают так называемые ассоциированные государства, как представляется, сохраняет высокую степень вероятности;

во-вторых, оба документа содержат нормы о неприменении на территории СОАР и АОАР «социалистического строя и социалистической политики», при том, что «сохраняется капиталистический строй и образ жизни, который не будет изменяться в течение 50 лет после их возвращения под юрисдикцию КНР»;

в-третьих, обоим особым административным районам предоставлено право широкой автономии, сохранение специфических для них судебных систем, создание судов окончательной инстанции, право на собственное законодательство, при том, что в обоих особых административных районах право на изменение основных законов зарезервировано только за ВСНП, право на их толкование – за Постоянным комитетом ВСНП;

в-четвертых, основные законы СОАР и АОАР закрепили систему публичной власти в регионах: главы особых административных районов избираются местными жителями и утверждаются ЦНП; действуют законодательные органы, принимающие законы;

в-пятых, в основных законах закрепляется защита права собственности, прав и свобод;

наконец, в-шестых, структура «малых Конституций» является идентичной: структура Основного закона СОАР включает введение, 5 глав, 160 статей и 3 приложения; Основной закон АОАР состоит из введения, 9-ти глав, 145 статей и трех приложений.

Действующая Конституция КНР закрепляет положения, касающиеся *Тайваня*; конституционными установлениями Тайвань определяется как «часть священной территории Китайской Народной Республики». В политических документах воссоединение Тайваня с материковой частью Китая определяется как важнейшая общенациональная задача, как «священный долг» всего китай-

ского народа. Политика «встраивания» Тайваня в состав государственной территории КНР осуществляется в соответствии с уже упоминавшейся парадигмой: «одно государство – две системы», отрицающей такие модели развития, как создание «независимого Тайваня» или «двух Китаев», либо «одного Китая и одного Тайваня»¹. Конституционная система Тайваня, структура государства, организация публичной власти имеют свою специфику. На Тайване действует уникальная система разделения властей, предписывающая взаимодействие между законодательной, исполнительной, судебной, контрольной и экзаменационной (селективной) ветвями государственной власти. Каждая из них осуществляется отраслевой палатой (юанем)².

Для КНР характерна особенность публичной власти на местах. Конституционно установлена система местных государственных органов. В соответствии со структурой административно-территориального деления строится система местных государственных органов – собраний народных представителей, которые определяются в Конституции как органы государственной власти на местах (ст. 96) и местных народных правительств как исполнительных органов местных органов государственной власти – собраний народных представителей, государственных административных органов на местах (ст. 105). Правовой статус местных органов власти и управления определяется Конституцией (гл. III, разд. 5) и Законом об организации местных собраний народных представителей и местных народных правительств 1982 г. (в ред. 1995 г.).

Местные собрания народных представителей являются органами государственной власти на местах и рассматриваются как составная часть единой системы представительных учреждений, возглавляемых ВСНП. Депутаты собраний народных представителей уездов, городов (без районного деления), городских районов, волостей, национальных волостей и поселков избираются непосредственно населением, вышестоящие местные Собрания (провинций, автономных районов и округов, городов центрального подчинения и городов с

¹ Тайвань – это остров в Тихом океане в 150 км от восточных берегов материкового Китая, имеет тысячелетнюю историю. До 1971 г. представитель Тайваня Китайской Республики занимал кресло в ООН, но затем исключен решением Генеральной Ассамблеи 25 октября 1971 г.

В современном международно-правовом значении Тайвань – это не признанное большинством стран мира образование, при этом сохраняющее неформальные культурные и экономические связи со многими государствами. Исследователями проблемы отмечается, что после поражения в гражданской войне партия Гоминьдана увезла с собой на Тайвань не только научную и культурную элиту страны, некоторые ее исторические памятники, древние книги, но и конфуцианский дух, старую письменность и сохраненное законодательство. В настоящее время продолжает действовать «Полная книга шести законов» (или шести отраслей права), включающая законодательство в сфере конституционного, гражданского, уголовного, административного (трудовое, финансовое, земельное право), материального и процессуального права. Принятый в 1959 г. уникальный Закон «О стандартах центрального законодательства» (аналог действующего в КНР закона «О правотворчестве»), с изменениями 1993 г., несомненно, цивилизует все действующее законодательство. В конституционной системе страны все законы подразделяются на четыре вида: первый – фа (закон); второй – люй (положения); третий – яоли (правила); четвертый – Тунцэ – общие положения (см. : Трошинский И. В. Правовая система Китая : монография / И. В. Трошинский. М. : ИДВ РАН, 2016. С. 399–400).

² Соответственно древнекитайской философии, в мире господствуют 5 стихий, определяющие основные параметры мироздания, – Вода, Огонь, Дерево, Металл, Земля. При этом Металл позиционируется как символ справедливости, обозначающей судебную власть; Огонь – это символ ритуала, символизирующий законодательную власть; Земля означает символ доверия и квалифицируется административной властью; соответственно Вода – это мудрость, олицетворяющая контрольную власть, а Дерево – это гуманность, позиционирующая экзаменационную власть.

районным делением) избираются нижестоящими собраниями народных представителей. Срок полномочий всех местных Собраний с 2004 г. внесенной поправкой в Конституцию составляет пять лет.

К компетенции местных СНП относятся: обеспечение в соответствующей административной единице исполнения Конституции, законов, политических установок, указов, постановлений и решений вышестоящих органов власти; рассмотрение и утверждение народно-хозяйственных планов и бюджета для данной территории, а также отчетов об их исполнении; решение наиболее важных вопросов в политической, экономической и культурной областях, в деятельности гражданской администрации и межнациональных отношениях; формирование ряда других местных органов; охрана социалистической собственности, поддержание общественного порядка, защита прав граждан, прав национальных меньшинств, обеспечение равенства мужчины и женщины и т. д. Осуществляя свои полномочия, местные Собrania принимают решения, а Собrania провинций, автономных районов и городов центрального подчинения вырабатывают местные установления, о которых уведомляют Постоянный комитет ВСНП и Государственный совет КНР.

Местные собрания народных представителей создают в качестве своих исполнительных органов, государственных административных органов на местах местные народные правительства. Законодательство устанавливает систему «двойного подчинения» местных правительств: с одной стороны, они ответственны перед избравшими их собраниями народных представителей, а с другой – перед вышестоящими народными правительствами. Все местные народные правительства как государственные административные органы находятся под единым руководством Государственного совета и ему подчиняются. В состав местных народных правительств входят их главы (губернаторы в провинциях, мэры в городах центрального подчинения, председатели в автономных районах и т. д.), их заместители, ответственные секретари (начальники секретариатов), начальники департаментов, управлений и комиссий и других рабочих органов местных народных правительств. Глава правительства, его заместители и ответственный секретарь образуют постоянное бюро правительства. В регулярно проводимых пленарных заседаниях принимают участие все члены правительства.

Аналогичные органы учреждаются и в территориальных единицах, относящихся к районам национальной автономии.

Что касается низового (волостного) звена, то состав правительства здесь невелик и включает в себя главу администрации (волостной старшина или поселковый староста), его заместителей и ответственного секретаря, в необходимых случаях может создаваться небольшой аппарат сотрудников.

В отдельных районах, населенных сравнительно малочисленными народами, создаются *национальные волости*, которые не пользуются какими-либо дополнительными автономными правами и не рассматриваются разнообразием форм национальной автономии.

РАЗДЕЛ II. КОНСТИТУЦИОННЫЙ СТРОЙ ГОСУДАРСТВ СНГ: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВАЯ И СТРАНОВЕДЧЕСКАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

Глава 8. Сравнительно-правовая характеристика конституционного развития государств Содружества Независимых Государств (СНГ)

После развала Союза ССР формально-юридически все государства СНГ провозгласили конституционализм новой моделью государственного устройства. Соответственно главными конституционными целями таких государств стали: защита независимости, суверенитета и территориальной целостности государства; гарантирование в рамках национальной конституции демократического строя; утверждение гражданского общества; построение правового, светского государства, обеспечивающего верховенство законов как выражения воли народа; обеспечение всем достойного уровня жизни в соответствии со справедливым экономическим и социальным порядком; сохранение приверженности общечеловеческим ценностям, жизни в условиях дружбы, мира и безопасности с другими народами и осуществления в этих целях взаимовыгодного сотрудничества.

Во всех странах вслед за принятием Деклараций о независимости, спустя непродолжительное время (до 1996 г.), были приняты новые конституции. Соответственно действуют: Конституция Республики Армения от 5 июля 1995 г. (с изм. и доп. от 27.11.2005 г. и от 06.12.2015 г.); Конституция Азербайджанской Республики от 27 ноября 1995 г. (с изм. и доп. от 24.08.2002 г., 18.03.2009 г., 11.10.2016 г.); Конституция Республики Беларусь 1994 г. от 15 марта 1994 г. (с изм. и доп. от 24.11.1996 г. и 17.10.2004 г.); Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 г. (с изм. и доп. от 07.10.1998 г., 21.05.2007 г., 02.02.2011 г. и 10.03.2017 г.); Конституция Республики Молдова от 29 июля 1994 г., 19 июля 1996 г., 5 июля 2000 г., 12 июля 2001 г., 21 ноября 2002 г., 25 июля 2003 г., 29 июня 2006 г., 25 ноября 2016 г., 13 апреля 2017 г.; Конституция Республики Таджикистан от 6 ноября 1994 г. (с изм. и доп. от 26.09.1999 г., 22.06.2003 г. и 22.05.2016 г.); Конституция Республики Узбекистан от 8 декабря 1992 г. (с изм. и доп. от 28.12.1993 г., 24.04.2003 г., 11.04.2007 г., 25.12.2008 г., 18.04.2011 г., 16.04.2014 г., 29.08.2017 г.); Конституция Украины от 28 июня 1996 г. (с изм. и доп. от 08.12.2004 г., 01.02.2011 г., 19.09.2013 г., 21.02.2014 г., 02.06.2016 г.). 14 сентября 2016 г. в Республике Туркменистан принята новая Конституция.

Все государства Содружества закрепили в национальных конституциях соответствующие системе конституционализма фундаментальные принципы нового государственного (конституционного) устройства:

(1) провозглашение демократического характера государства, находящего выражение в таких конституционных формулах, как «суверенное», «демократическое», «правовое», «светское», «социальное» государство. С демократическим характером государственного строя связан запрет узурпации власти. Согласно ст. 6 Конституции Азербайджана 1995 г. «никакая часть народа

Азербайджана, никакая социальная группа или организация, никакое лицо не может присвоить полномочие по осуществлению власти. Присвоение власти является тягчайшим преступлением против народа»;

(2) открытость и ответственность государственных органов, органов местного самоуправления перед народом и осуществления ими своих полномочий в интересах народа (ч. 3 ст. 3 Конституции Кыргызстана). Демократическому характеру государства соответствует конституционный императив о том, что государство и его органы служат всему обществу, а не какой-то его части (ч.1 ст. 5 Конституции Кыргызстана);

(3) признание человека высшей ценностью и конституционное закрепление его основных прав и свобод. Согласно ч. 1 ст. 12 Конституции Азербайджана («Высшая цель государства») «обеспечение прав и свобод человека и гражданина – высшая цель государства»;

(4) принцип народовластия народного суверенитета, означающий, что единственным источником власти и носителем суверенитета является народ – совокупность граждан, проживающих на территории данного государства. Согласно ст. 3 Конституции Республики Беларусь 1994 г. «единственным источником государственной власти и носителем суверенитета в Республике Беларусь является народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно, через представительные и иные органы в формах и пределах, определенных Конституцией». Суверенитет и связанное с ним верховенство власти народа указывают на то, что присвоение полномочий государственной власти, приостановление или прекращение деятельности органов власти в не предусмотренном национальной конституцией порядке, создание новых и параллельных структур власти являются антиконституционными и влекут ответственность по закону;

(5) право народа осуществлять власть как через своих представителей (избранных самим же народом), так и непосредственно. Согласно ч. 1 ст. 3 Конституции Азербайджана народ Азербайджана путем референдума может решить любой вопрос, затрагивающий его права и интересы;

(6) принцип разделения властей (ч. 1 ст. 5 Конституции Армении 1995 г.; ч. III ст. 7 Конституции Азербайджана; ч. 2 ст. 3 Конституции Кыргызстана; ст. 6 Конституции Республики Беларусь; ст. 10 и 11 Конституции Российской Федерации; ст. 11 Конституции Узбекистана). Согласно Конституции «в Республике Молдова законодательная, исполнительная и судебная власти разделены и взаимодействуют при осуществлении своих прерогатив» (ст. 6);

(7) стремление к правовой государственности, означающее прежде всего, что государство, все его органы и должностные лица связаны правом и конституционным строем; для правового государства характерно признание приоритета общепризнанных норм и принципов международного права и др.;

(8) верховенство закона во всех сферах общественной жизни. По Конституции Республики Армении Конституция Республики имеет высшую юридическую силу, и ее нормы действуют непосредственно. Законы должны соответствовать Конституции. Иные правовые акты должны соответствовать Конституции и законам. В соответствии со ст. 7 Конституции Республики Беларусь в Республике Беларусь устанавливается принцип верховенства права.

Глава III Конституции Узбекистана сформулирована как «Верховенство конституции и закона»; согласно ее положениям в Республике Узбекистан признается безусловное верховенство Конституции и законов Республики Узбекистан (ч. 1 ст. 15); ни одно из положений настоящей Конституции не может толковаться в ущерб правам и интересам Республики Узбекистан (ч. 1 ст. 16); ни один закон или иной нормативно-правовой акт не может противоречить нормам и принципам Конституции (ч. 2 ст. 16);

(9) политический плюрализм (запрет или выдвижение идеологии в качестве официальной или государственной) и многопартийность. В соответствии со ст. 7 Конституции Армении в Республике Армения признаются идеологический плюрализм и многопартийность. Согласно ст. 12 Конституции Узбекистана в Республике общественная жизнь развивается на основе многообразия политических институтов, идеологий и мнений. При этом никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной. Конституция Таджикистана (в ред. Закона РТ от 22.06.2003 г.) устанавливает, что идеология ни одной партии, общественного объединения, религиозной организации, движения или группы не может быть признана как государственная (ч. 1 ст. 8). Демократия в Республике Беларусь осуществляется на основе многообразия политических институтов, идеологий и мнений (ст. 4 Конституции); «демократия в Республике Молдова осуществляется в условиях политического плюрализма, несовместимого с диктатурой и тоталитаризмом» (ч. 1 ст. 5 Конституции);

(10) многообразие и равноправие всех форм собственности (судебные гарантии защиты). Земля, недра, леса – собственность государства или народа, по поручению которого органы государства осуществляют права собственности; конституционно устанавливаются пределы собственности: «собственность не может быть использована в ущерб правам, свободам и достоинству человека» (ч. 2 ст. 9 Конституции);

(11) социальная направленность государственной политики (социальное государство). В связи с этим гарантируется минимальный размер зарплаты, пенсии, социальные выплаты, гарантии соцобеспечения из госбюджета по старости, утраты нетрудоспособности, потери кормильца (конституции Туркменистана, Таджикистана, Узбекистана и др.); однако же миграционные потоки из стран Средней Азии направлены в одну сторону и имеют одну и ту же причину;

(12) светский характер государства: по Конституции Республики Беларусь взаимоотношения государства и религиозных организаций регулируются законом с учетом их влияния на формирование духовных, культурных и государственных традиций белорусского народа (ч. 1 ст. 16); ч. III ст. 18 Конституции Азербайджана устанавливает: «Государственная система образования носит светский характер». Это значит, что церковь отделена от государства и никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. С этим связан конституционный запрет вмешательства религиозных объединений и служителей культов в деятельность государственных органов. Одновременно запрещается распространение и пропаганда религий, унижающих достоинство личности и противоречащих принципам человечности (ч. II ст. 18 Конституции Азербайджана). Конституционно, как это выте-

кает из конструкции светского государства, государство гарантирует свободу религий и вероисповеданий, их равенство перед законом. Имплицитно из конституционной формулы светского государства вытекает право каждого человека самостоятельно определять свое отношение к религии, право единолично или совместно с другими исповедовать любую религию или не исповедовать никакой, выражать и распространять убеждения, связанные с отношением к религии, участвовать в отправлении религиозных культов, ритуалов, обрядов (см., к примеру, ст. 26 Конституции Таджикистана). Законодательно установлен порядок образования религиозных объединений, зачастую определяется равноправие всех действующих в стране конфессий. «Религии и вероисповедания равны перед законом» – так гласит название ст. 16. Конституции Республики Беларусь.

Важнейшим в системе конституционализма является институт прав и свобод человека и гражданина. Конституционно все государства закрепили соответствующий мировым стандартам набор основных прав и свобод. Причем такой перечень носит открытый характер. Закрепленное в ч. 3 ст. 18 Конституции Туркменистана положение о том, что «перечисление в Конституции и законах определенных прав и свобод человека не может быть использовано для отрицания или умаления других прав и свобод», является, по сути, общей для всех конституций государств СНГ (ст. 42 Конституции Армении, ст. 17 Конституция Кыргызстана, ч. 1 ст. 54 Конституции Молдовы, ст. 21 Конституции Республики Беларусь и др.).

Общей (хотя и имеющей особенный технико-юридический способ изложения) является конституционная формула о том, что права и свободы принадлежат от рождения, т. е. постулирование естественного, неотъемлемого их характера.

Во всех конституциях содержится указание на особый характер личных или гражданских прав, их независимость от состояния гражданства. Особый акцент конституции государств СНГ делают на праве на жизнь и связанных с этим конституционных обязательствах государства. «Каждый имеет право на жизнь» – такова конструкция данного права не только в Конституции Республики Беларусь (ст. 24), но и в конституциях других государств СНГ (например, ст. 27 Конституции Азербайджана, ст. 15 Конституции Армении и др.). Все эти конституции содержат указание на то, что посягательство на жизнь является тягчайшим преступлением (ст. 24 Конституции Узбекистана). Конституционно запрещается проводить медицинские, биологические, психологические опыты над людьми без их добровольного согласия, выраженного и удостоверенного надлежащим образом. По Конституции Кыргызстана не допускается рабство, торговля людьми. Запрещается эксплуатация детского труда. Запрещается принудительный труд, кроме случаев войны, ликвидации последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных обстоятельств, а также в порядке исполнения решения суда (ст. 23). Как преступление конституции государств СНГ рассматривают разжигание межнациональной розни.

Национальные конституции провозгласили общепризнаваемый набор политических прав и свобод: право участвовать в управлении делами общества и государства как непосредственно, так и через своих представителей; право на

объединение, на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, право на публичные мероприятия, право избирать и быть избранным и др. Во всех конституциях право на объединение, включая создание политических партий, сопровождается оговоркой. Так, по Конституции Республики Беларусь судьи, прокурорские работники, сотрудники органов внутренних дел, Комитета государственного контроля, органов безопасности, военнослужащие не могут быть членами политических партий и других общественных объединений, преследующих политические цели (ст. 36).

Согласно Конституции Армении право на создание партий и профессиональных союзов и вступление в них может ограничиваться в установленном законом порядке в отношении служащих Вооруженных Сил, полиции, органов национальной безопасности, прокуратуры, а также в отношении судей и члена Конституционного Суда (ч. 2 ст. 38); как следует из Конституции Молдовы, «государственные должности, занятие которых несовместимо с членством в партиях, устанавливаются органическим законом» (ч. 7 ст. 41).

Достаточно широко представлены социально-экономические права, хотя их гарантии ожидают лучшего. Некоторые конституции закрепляют даже право на достаточный уровень жизни. Защита семьи, материнства и детства – общая для всех национальных основных законов конституционная норма.

Закреплена конституционная система гарантий в виде закрепления специальных конституционных учреждений, права обращения за защитой в наднациональные органы. По Конституции Кыргызстана каждый имеет право в соответствии с международными договорами обращаться в международные органы по правам человека за защитой нарушенных прав и свобод. В случае признания указанными органами нарушения прав и свобод человека Кыргызская Республика принимает меры по их восстановлению и/или возмещению вреда (ч. 2 ст. 41). Конституционно закреплено право на самозащиту и другие, так называемые процессуальные основные права¹. При этом специально подчеркнуто, что государство гарантирует права и свободы каждого независимо от его национальности, расы, пола, языка, вероисповедания, политических убеждений, образования, социального и имущественного положения (ст. 17 Конституции Таджикистана).

В принципе достаточно сходны нормы национальных конституций, связанные с основаниями ограничения прав и свобод. Так, ст. 43 Конституции Армении устанавливает, что основные права и свободы человека и гражданина, закрепленные в статьях 23–25, 27, 28–30, 30.1, ч. 3 ст. 32 Конституции, могут ограничиваться только законом, если это необходимо для защиты в демократическом обществе государственной безопасности, охраны общественного порядка, пресечения преступлений, охраны здоровья и нравственности общества, защиты конституционных прав и свобод, чести и доброго имени других лиц. Ограничения основных прав и свобод человека и гражданина не могут превышать пределы, установленные международными обязательствами Республики Армении. Статьи 43–44 Конституции этой же страны определяют ог-

¹ Конституции государств Азии : в 3 т. Т. 2 : Средняя Азия и Индостан / под ред. Т. Я. Хабриевой. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Норма, 2010. С. 834.

раничение отдельных основных прав и свобод человека и гражданина в пределах международных обязательств, принятых в отношении отклонения от обязательств государства в чрезвычайных ситуациях, в частности в период действия военного или чрезвычайного положения¹. По Конституции Таджикистана ограничения прав и свобод граждан допускаются только с целью обеспечения прав и свобод других граждан, общественного порядка, защиты конституционного строя и территориальной целостности республики (ч. 2 ст. 14)². Иногда конституционно предусматриваются пределы ограничения прав и свобод: «Ограничение должно соответствовать обстоятельству, вызвавшему его, и не может затрагивать существование права или свободы» (ч. 2 ст. 54 Конституции Молдовы).

Как правило, набор конституционных обязанностей существенно не отличается: обязанность соблюдать Конституцию и законы, уважать права, свободы, честь и достоинство других людей; быть верным родине; обязанность граждан платить налоги и сборы в случаях и порядке, предусмотренных законом; охрана природы, исторических и культурных памятников, защита Отечества, рассматриваемая как священный долг и обязанность граждан и некоторые др.

Вместе с тем, отношение конституционных законодателей в указанных странах все же имеет специфику. Так, несмотря на то, что в Конституции Туркменистана раздел II обозначен как «Права, свободы и обязанности человека и гражданина в Туркменистане», тем не менее, перечень конституционных обязанностей сведен к трем статьям. Согласно ч. 2 ст. 27, родители или заменяющие их лица должны «иметь право и обязанность воспитывать детей, заботиться об их здоровье, развитии, обучении, готовить к труду, прививать им культуру уважения к законам, историческим и национальным традициям; ст. 41 провозглашает защиту Туркменистана – священным долгом каждого гражданина; «для граждан Туркменистана – мужчин установлена всеобщая воинская обязанность»; ст. 42 Конституции обязывает каждого платить государственные налоги и иные платежи в порядке и размерах, установленными законом³; кроме того, конституционно оформлена обязанность каждого соблюдать Конституцию и законы, уважать права, свободы, честь и достоинство других людей (в редакции закона Республики Туркменистан от 22.06.2003 г.).

Отличия касаются также не только содержания и перечня обязанностей, а технико-юридических особенностей их отражения в основных законах. Так, Конституция Узбекистана содержит специальную главу XI «Обязанности граждан»⁴, Конституция Молдовы – главу III «Основные обязанности» (включает 5 статей), в то время как большинство конституций государств СНГ содержат по этому вопросу отдельные статьи. Нормы, закрепляющие конституционные обязанности граждан Кыргызстана, заключены в третью главу Основного закона страны «Гражданство. Права и обязанности гражданина»⁵.

¹ Конституция Армении // Конституции государств Европы: в 3 т. / под общ. ред. и со вступ. ст. Л. А. Окунькова. М.: Норма, 2001. Т. 1. С. 268.

² Конституции государств Азии. Т. 2. С. 759.

³ Там же. С. 799.

⁴ Там же. С. 833.

⁵ Там же. С. 468–470.

В конституциях всех государств – участников СНГ закреплён институт гражданства и его принципы: равное гражданство вне зависимости от оснований (по рождению или в порядке натурализации) его приобретения; запрет на лишение гражданства; право изменить гражданство; невозможность лишения гражданства; запрет выдачи другому государству и др.

Как правило, не предусматривается двойное гражданство (бипатризм предусмотрен в Конституции Украины – в той части страны, где она действует). Вместе с тем существенную специфику имеют нормы, касающиеся приобретения гражданства, в особенности в упрощённом порядке. Так, в соответствии с ч. 3 ст. 50 Конституции Кыргызстана «кыргызы, проживающие за пределами Кыргызской Республики, вне зависимости от наличия гражданства другого государства, вправе получить гражданство Кыргызской Республики в упрощённом порядке»¹.

Политические партии, выборы, избирательные системы в государствах СНГ также выступают объектом конституционного регулирования. При этом механизм воспроизводства публичной власти, по сути, унифицирован в рассматриваемых государствах: учреждённые политические объединения граждан (прежде всего политические партии), призванные артикулировать и агрегировать интересы самых разных групп людей, посредством выборов, завоевывают места в Парламенте, проводят своих сторонников на выборные должности в органы государственной власти. Таким образом, политические объединения граждан имеют реальную возможность через властные структуры добиваться закрепления необходимых интересов в законодательных решениях и через систему исполнительной власти обеспечивать их реализацию.

Национальные конституции государств СНГ формально-юридически создали правовую основу для функционирования данного механизма. Во всех без исключения основных законах этих государств закреплён принцип политического плюрализма и многопартийности. К примеру, согласно ч. 1 ст. 4 Конституции Кыргызстана «в Кыргызской Республике признается политическое многообразие и многопартийность». Принцип многопартийности находит воплощение в конституционном закреплении права граждан на создание политических партий²; в соответствии со ст. 30 Конституции Туркменистана граждане вправе создавать политические партии и иные общественные объединения, действующие в рамках Конституции и законов³. По Конституции Армении партии образуются свободно, способствуют формированию и выражению политической воли народа. Их деятельность не может противоречить Конституции и законам, а образ действий – принципам демократии (ч. 2 ст. 7). Политический плюрализм Конституция Молдовы признаёт одной из высших конституционных ценностей (ч. 3 ст. 1).

Обращает на себя внимание и то обстоятельство, что в конституциях ряда государств если не в первоначальной их редакции, то последующими изменениями и дополнениями, закрепляется комплекс норм, касающихся организации и деятельности политических партий. Так, согласно ст. 28 Конституции

¹ Конституции государств Азии. Т. 2. С. 468.

² Конституции государств Азии. В 3 т. Средняя Азия и Индостан. Т. 2. С. 455.

³ Там же. С. 797–798.

Таджикистана граждане вправе участвовать в создании политических партий, в том числе имеющих демократический, религиозный и атеистический характер, профессиональных союзов и других общественных объединений, добровольно входить в них и выходить из них (в ред., принятой на референдуме 26.09.1999 г.)¹. Согласно более новой редакции Основного закона страны конституционно определено назначение политических партий, основные принципы их создания и деятельности. Согласно обновленному тексту Конституции Таджикистана «политические партии способствуют формированию и выражению воли народа на основе политического плюрализма и участвуют в политической жизни. Их структура и деятельность должны соответствовать демократическим нормам (в ред. Закона Таджикистана от 22.06.2003 г.)². В соответствии с Конституцией Кыргызстана политические партии, профессиональные союзы и другие общественные объединения могут создаваться гражданами на основе свободного волеизъявления и общности интересов для реализации и защиты своих прав и свобод, удовлетворения политических, экономических, социальных, трудовых, культурных и иных интересов. Политические партии содействуют выражению политического волеизъявления граждан, принимают участие в выборах депутатов Жогорку Кенеша, Президента и органов местного самоуправления (ч. 2 и 3 ст. 4)³. По Конституции Узбекистана политические партии выражают политическую волю различных социальных слоев и групп и через своих избранных демократическим путем представителей участвуют в формировании государственной власти (ст. 60)⁴.

Примечательно, что новейшие конституции государств СНГ содержат положения, характеризующие состав политических партий, связанные с этим ограничения на членство в них.

Согласно Конституции Кыргызстана, в Кыргызской Республике запрещается:

(1) слияние государственных, муниципальных и партийных институтов; образование и деятельность партийных организаций в государственных и муниципальных учреждениях и организациях; осуществление государственными и муниципальными служащими партийной работы, за исключением случаев, когда такая работа осуществляется вне служебной деятельности;

(2) членство военнослужащих, сотрудников правоохранительных органов и судей в политических партиях, их выступления в поддержку какой-либо политической партии;

(3) создание политических партий на религиозной, этнической основе, преследование религиозными объединениями политических целей;

(4) создание объединениями граждан военизированных формирований;

(5) деятельность политических партий, общественных и религиозных объединений, их представительств и филиалов, преследующих политические цели, действия которых направлены на насильственное изменение конституционного строя, подрыв национальной безопасности, разжигание социальной, расовой, межнациональной, межэтнической и религиозной вражды (ч. 4 ст. 4)⁵.

Конституционно определяются и формы взаимодействия партий и государства, в частности, получают закрепление нормы о финансовой поддержке

¹ Конституции государств Азии. В 3 т. Средняя Азия и Индостан. Т. 2. С. 761.

² Там же. С. 761.

³ Там же. С. 455.

⁴ Там же. С. 835.

⁵ Там же. С. 455–456.

партий государством. В этой связи логичными в конституционном законодательстве являются установления, относящиеся к финансовому контролю государства за расходованием денежных средств партиями. Так, в Конституции Узбекистана установлено, что политические партии обязаны в установленном порядке представлять Олий Мажлису или уполномоченному им органу публичные отчеты об источниках финансирования своей деятельности (ст. 60)¹.

Во всех без исключения конституциях государств СНГ содержатся запреты на создание партий, организация и деятельность которых имеют антиконституционную направленность. Согласно ч. 3 ст. 30 Конституции Туркменистана запрещаются создание и деятельность политических партий, других общественных, военизированных объединений, имеющих целью насильственное изменение конституционного строя, допускающих насилие в своей деятельности, выступающих против конституционных прав и свобод граждан, пропагандирующих войну, расовую, национальную, религиозную вражду, посягающих на здоровье и нравственность народа, а также политических партий по национальному или религиозному признакам.

За некоторыми изъятиями, почти аксиоматичным для всех конституций стран СНГ является положение ст. 57 Конституции Узбекистана: запрещается создание и деятельность политических партий, а равно других общественных объединений, имеющих целью насильственное изменение конституционного строя, выступающих против суверенитета, целостности и безопасности республики, конституционных прав и свобод ее граждан, пропагандирующих войну, социальную, национальную, расовую и религиозную вражду, посягающих на здоровье и нравственность народа, а также военизированных объединений, политических партий по национальному и религиозному признакам. Запрещается создание тайных обществ и объединений. Конституция Молдовы запрещает «тайные объединения», «деятельность партий, состоящих из иностранных граждан» (ч. 5 и 6 ст. 41). Конституции Туркменистана аналогичны ст. 57 Конституции Узбекистана², ч. 4 ст. 41 Конституции Молдовы.

Принципиально новым является конституционное оформление партийных групп в составе национального Парламента, конституционное признание правомерности создания альянсов (блоков) прошедших в Парламент партий, легитимация и одновременно определение на высшем конституционном уровне понятий Парламентского большинства (правящей партии) и политической оппозиции в Парламенте. Так, Конституция Кыргызстана устанавливает, что депутаты Жогорку Кенеша (однопалатного Парламента) объединяются во фракции. Парламентским большинством считается фракция или коалиция фракций, официально объявившая о создании коалиции фракций в Жогорку Кенеше, имеющая более половины депутатских мандатов. Парламентской оппозицией считаются фракция или фракции, не входящие в состав Парламентского большинства и объявившие о своей оппозиции по отношению к нему (ч. 3 ст. 70)³.

¹ Конституции государств Азии: в 3 т. Средняя Азия и Индостан. Т. 2. С. 835.

² Там же. С. 797.

³ Там же. С. 474.

Все конституции государств СНГ определяют принципы избирательного права, возрастной ценз, с которым связано приобретение активного и в ряде случаев пассивного избирательного права. Вместе с тем конституционное регулирование избирательных систем в национальных конституциях представлено слабо. Чаще всего конституции рассматриваемых государств бланкетным способом решают данную проблему. Так, согласно ст. 77 Конституции Узбекистана Законодательная палата Олий Мажлиса Республики Узбекистан состоит из 150 депутатов, избираемых в соответствии с законом (в редакции ст. 1 Закона Республики Узбекистан от декабря 2008 г. № ЗРУ-194). Как видим, ни на момент принятия Конституции (8 декабря 1992 г.), ни с внесением в нее спустя продолжительное время поправок конституционный законодатель не сформулировал конкретных предписаний в Основном законе, делегируя принадлежащее только ему учредительное право национальному Парламенту.

Такой способ определения избирательной системы, применяемый к выборам общенационального Парламента, представляется не вполне удачным: он позволяет конструировать избирательную систему и изменять ее по усмотрению законодательного органа, не наделенного учредительной властью.

Скорее всего, исключением является закрепление в Основном законе страны конкретного вида (типа) применяемых избирательных систем. Например, согласно Конституции Кыргызстана Жогорку Кенеш (национальный Парламент) состоит из 120 депутатов, избирается сроком на 5 лет по пропорциональной системе. По результатам выборов политической партии может быть предоставлено не более 65 депутатских мандатов в Парламенте (ч. 1 ст. 70 Конституции Кыргызстана). Или: депутаты Милли Меджлиса Азербайджанской Республики избираются на основе мажоритарной избирательной системы и всеобщих, равных и прямых выборов путем свободного, личного и тайного голосования (ст. 83 Конституции Азербайджанской Республики).

Обращает на себя внимание глава XXIII «Избирательная система» Конституции Узбекистана, содержащая единственную статью 117 (изложенную в ред. Закона РУ № 24 от 15 апреля 2003 г.). В ней подтверждается право избирать и быть избранными в представительные органы государственной власти. Конституционное установление прямо определяет, что каждый избиратель имеет один голос. Право голоса, равенство и свобода волеизъявления гарантируются законом. Определена дата выборов Президента Республики Узбекистан, Законодательной палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан и Жокаргы Кенес Республики Каракалпакстан, в представительные органы государственной власти областей, районов, городов – в первое воскресенье третьей декады декабря в год истечения конституционного срока их полномочий. Закреплены нормы, касающиеся приобретения активного избирательного права и изъятия из принципа всеобщего избирательного права. Примечательно положение о том, что члены Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан избираются тайным голосованием на соответствующих совместных заседаниях депутатов Жокаргы Кенеса Республики Каракалпакстан, представительных органов государственной власти областей, районов и городов из числа этих депутатов не позднее месячного срока после их избрания.

Раздел V. Конституции «Избирательная система, референдум» содержит ст. 89–90, касающиеся исключительно признания активного избирательного права, принципов избирательного права и возрастного ценза для приобретения пассивного избирательного права кандидатами в депутаты национального Парламента¹. Собственно, о конструкции избирательной системы конституционный законодатель сохраняет молчание. Вместе с тем конституционная оговорка о том, что «порядок проведения выборов определяется законом» также оставляет неопределенным вопрос о применяемых при проведении выборов представительных органов власти избирательных системах.

Следует обратить внимание на еще одну особенность конституций государств СНГ, без которой оценка конституционного развития указанных стран будет весьма неточной. Эта особенность заключена в том, что в указанных странах наблюдается существенное расхождение между конституцией юридической (конституцией «в норме») и фактической, или реальной (конституцией «в жизни»). Это проявляется, в частности, в том, что, закрепление в основных законах общепризнанных стандартов в области прав человека, классических конструкций разделения властей, принадлежность власти народу (народовластие), сменяемость публичных властей, их ответственность и других демократических институтов, далеко не во всем согласуется с действительной конституционной практикой.

Форма правления и конституционная система высших органов государства в государствах СНГ – наиболее значимый объект конституционного регулирования. Изучение проблемы показывает, что главные принципиальные положения организация верховной власти закрепляются в конституциях или же в специальных законах. При этом, конечно же, важно иметь в виду, что процесс формирования государственного механизма в рассматриваемых странах не завершен.

В специальной литературе, как правило, выделяют следующие группы государств СНГ – с президентской и смешанной формами правления. Отмечается, что «половина государств Содружества относятся к республикам со смешанной формой правления (Республика Армения, Республика Казахстан, Украина, Россия)»². Такой подход представляется устаревшим и не соответствующим действительным конституционным реалиям. В приведенном примере в один классификационный ряд помещены государства с принципиально различающимися формами государственного правления. Основываясь на специальном анализе проблемы³, все существующие государства СНГ по форме правления представляется целесообразным дифференцировать на следующие две группы. Это субпрезидентские республики (Азербайджан, Беларусь, Казахстан, Таджикистан, Туркменистан); (2) полупарламентские (Армения, Молдова; Кыргызстан с элементами президенциализма). Российскую Федера-

¹ Конституции государств Азии : в 3 т. Т. 2 :Средняя Азия и Индостан. С. 127.

² Конституционное право зарубежных стран : учебник / под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. – 4-е изд., перераб. и доп. М. : Норма : ИНФРА-М, 2016 С. 962.

³ Червонюк В. И. Конституционное право зарубежных : учебно-методическое пособие / В. И. Червонюк, И. В. Калинин, А. Ю. Мелехова, И. С. Назарова [под общ. ред. докт. юрид. наук, проф. В. И. Червонюка]. М. : Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, 2018. С. 139–206.

цию, как уже отмечалось, правомерно квалифицировать квазипрезидентской республикой (приближающейся к президентской республике)¹.

Вне зависимости от формы правления президент в указанных странах (кроме Армении) избирается на общенациональных выборах. Конституционно устанавливаются сроки президентских полномочий, которые колеблются от пяти до семи (Таджикистан) лет. При этом оговаривается, что одно и то же лицо не может быть президентом более двух сроков подряд. Вместе с тем согласно ч. 5 ст. 42 Конституции Казахстана данное положение обременено оговоркой, согласно которой «настоящее ограничение не распространяется на Первого Президента Республики Казахстан». Порядок избрания президента и предъявляемые к нему квалификации, как правило, исчерпывающе определены в конституциях. Возрастной ценз связан с достижением определенного возраста, как правило, не менее 35 лет (Азербайджан, Российская Федерация); в некоторых конституциях устанавливается предельный возраст занятия должности – 65 лет (Таджикистан), 70 лет (Кыргызстан), «не старше семидесяти лет» (Туркменистан). Еще одной квалификацией является ценз оседлости, т. е. проживание в стране в течение определенного времени перед выборами. Так, в Республике Беларусь, Таджикистане, Узбекистане необходимо постоянное проживание в течение 10 лет, в Кыргызстане, Туркменистане – не менее 15. В ряде государств (Кыргызстан, Таджикистан, Узбекистан, Туркменистан) к необходимым условиям занятия должности отнесено также владение государственным языком. Кроме того, Конституция Туркменистана устанавливает, что президентом может быть только «работающий в государственных органах, общественных объединениях, на предприятиях, в учреждениях, организациях» (ст. 51). Дополнительные условия предусмотрены Конституцией Азербайджана (ст. 100)², а также законодательством Российской Федерации – Федеральным законом от 10 декабря 2003 г. «О выборах Президента Российской Федерации». В государствах СНГ с субпрезидентской формой правления президент наделен титулом главы государства и главы исполнительной власти; он – верховный главнокомандующий, наделен представительскими и чрезвычайными полномочиями. Кроме того, в указанной группе стран президент конституционно наделяется законодательными полномочиями – правом принятия нормативных актов, имеющих силу закона, правом придания внесенному в Парламент законопроекту характера «срочного».

Вместе с тем некоторые конституции СНГ содержат нормы, которые являются атипичными для конституционного регулирования взаимоотношений между главой государства и парламентом, например, в условиях президентской формы правления. Так, Президент Азербайджана наделен правом роспуска Милли Меджлиса – однопалатного парламента (ст. 98-1), притом, что Милли Меджлис не полномочен выразить вотум недоверия Правительству и не наделен правом его отставки. Асимметрия во взаимоотношения характерна и для полупарламентских форм правления, в частности, в отдельных странах конституционно не предусмотрена ответственность в виде отрешения от должности президента.

¹ Червонюк В. И. Конституционное право России : учеб. пособие. М. : ИНФРА-М, 2003. С. 100.

² Конституция Азербайджана [Текст] // Конституции государств Европы: в 3 т. Т. 1. С. 151–152.

К примеру, ст. 96 Конституции Узбекистана (в ред. п. 4 ст. 1 Закона РУ от 18 апреля 2011 г. № ЗРУ-284) устанавливает, что при невозможности исполнения действующим Президентом Республики Узбекистан своих обязанностей его обязанности и полномочия временно возлагаются на Председателя Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан, с проведением в течение трех месяцев в полном соответствии с Законом «О выборах Президента Республики Узбекистан» выборов Президента страны¹. Таким образом, если такая невозможность связана с действиями (решениями) обычно характеризующимися как правовое основание для квалификации тяжкого (особо тяжкого) преступления, то в этом случае конституционная ответственность в виде отрешения от должности президента конституционно не предусмотрена.

Организация исполнительной власти в государствах СНГ. Статус исполнительной власти в государствах Содружества определен в национальных конституциях и специальных законах, обусловлен формой правления. Правительство в этом случае признается конституционным органом. Название правительства имеет свои (национальные) особенности: Правительство (Армения, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Таджикистан), Правительство – Совет министров – Республика Беларусь, Кабинет министров (Правительство) – Туркменистан, Кабинет министров – Азербайджан, Узбекистан. Притом, что правительство является конституционным органом, статус высшего органа исполнительной власти оно имеет не везде.

Характерно то, что во всех субпрезидентских республиках конституционно предусмотрен пост премьер-министра притом, что главой исполнительной власти является президент (Азербайджан, Туркменистан, Таджикистан).

Кроме Армении, Кыргызстана и Молдовы, где правительство несет ответственность перед парламентом, во всех остальных государствах правительство подотчетно главе государства. В отдельных национальных конституциях содержится оговорка о том, что правительство ответственно и перед Парламентом.

Организация законодательной власти в государствах СНГ. В конструкции верховной публичной власти подобающее место занимает парламент. При этом в государствах СНГ название общенационального органа законодательной власти различно, равно как и обусловленное формой государственного правления его положение в системе разделения властей.

Вывод о том, что «абсолютное большинство общенациональных Парламентов являются однопалатными» страдает неточностью. В таких государствах СНГ, как Азербайджан, Армения, Молдова, Кыргызстан, Туркменистан общенациональные парламенты являются однопалатными; двухпалатные парламенты действуют в Республике Беларусь, в Казахстане, Таджикистане и Узбекистане.

Нередко конституции анализируемой группы стран содержат дефинитивные нормы относительно общенациональной легислатуры: «Парламент является высшим представительным органом народа Республики Молдова и единственной законодательной властью государства» (ст. 61 Конституции).

¹ Конституции государств Азии : в 3 т. Т. 2 : Средняя Азия и Индостан. С. 848.

Во всех странах выборы в легислатуры квалифицируются как всеобщие, равные, прямые при тайном голосовании; установленный возрастной ценз составляет 24–25 лет, реже – 21 (Украина); в Парламент Республики Беларусь – 30 лет. В отдельных республиках (Таджикистан) одна из палат парламента – Маджлиси милли избирается косвенным путем (3/4 палаты), а одну четвертую часть членов Маджлиси милли назначает Президент Республики Таджикистан (ч. 2 и 3 ст. 50)¹. Срок полномочий национальных парламентов, как правило, составляет 4–5 лет. Действует принцип парламентаризма, т. е. парламент (одно- или двухпалатный) осуществляет свои полномочия на постоянной основе². Конституционно определяется природа депутатского мандата. Согласно Конституции Молдовы (ст. 68 «Представительный мандат») «при исполнении мандата депутаты находятся на службе у народа. Всякий императивный мандат недействителен». Основная функция парламентов заключается в принятии законов, а в большинстве государств СНГ и внесении поправок в действующие конституции (кроме Таджикистана, Туркменистана и Кыргызстана (кроме разделов 1, 2, 9) или даже принятия новых конституций (Украина).

Обобщенно полномочия однопалатных парламентов заключаются в следующем: назначение референдума; утверждение основных направлений внутренней и внешней политики; ратификация и денонсация международных договоров; утверждение госбюджета; вопросы амнистии и государственных наград; утверждение указов президента о введении чрезвычайного или военного положения. Все парламенты безотносительно к их структуре реализуют законодательные полномочия, контрольные (в конституционно определенном для каждого из них объеме), отчасти судебные, самостоятельно или совместно с президентом страны участвуют в формировании тех или иных органов государства.

Организация судебной власти в государствах СНГ. Модели судебной власти в большинстве государств СНГ весьма сходны. Действует разветвленная система судов общей юрисдикции, возглавляемая верховным судом. В большинстве стран специальной судебной ветвью является арбитражная юстиция. В Республике Беларусь – это хозяйственные суды. В ряде государств получила специализацию административная юстиция. Во всех без исключения странах учреждены и действуют конституционные суды, структурно будучи включенными в судебную систему страны. Существуют и нетипичные формы осуществления конституционного контроля. В частности, в Кыргызской Республике в составе Верховного суда действует Конституционная палата, выполняющая функцию судебного конституционного контроля (ч. 3 ст. 93, ст. 97). Действует альтернативная юстиция.

Особенностью некоторых государств СНГ является наличие нетрадиционных судебных органов. Так, согласно ст. 59 Конституции Кыргызстана «в Кыргызской Республике граждане вправе учреждать суды аксакалов. Порядок учреждения судов аксакалов, их полномочия и деятельность определяются законом»³. Лишь в конституциях отдельных стран по западному образцу формируется такой орган, как Высший совет магистратуры, который обеспечива-

¹ Там же. С. 766.

² Там же. С. 474, 765, 837–838.

³ Конституции государств Азии : в 3 т. Т. 2 : Средняя Азия и Индостан. С. 470.

ет согласно правилам судоустройства назначения, перемещения, повышения судей и применение к ним дисциплинарных мер (ст. 122 Конституции Молдовы); в Армении аналогом такого органа является Высший судебный совет (ст. 173 Конституции).

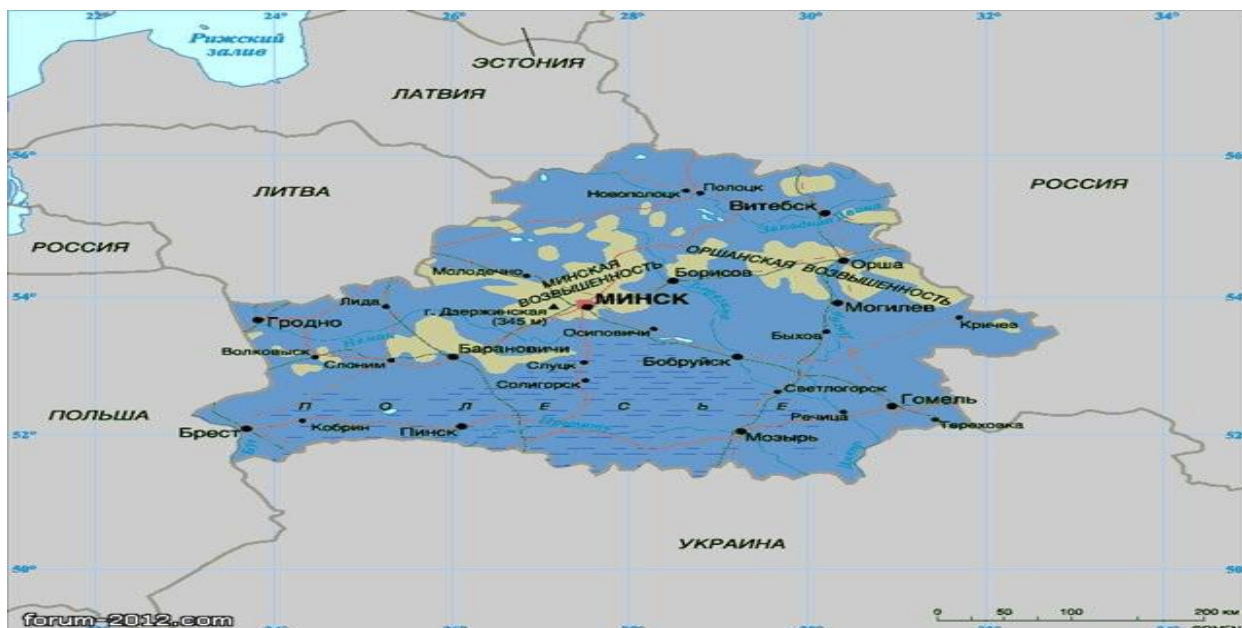
Государственно-территориальное устройство абсолютного большинства государств СНГ имеет жестко централизованный характер. Кроме Российской Федерации, все государства – члены СНГ конституционно объявили себя унитарными государствами. При этом на конституционно воспринятый принцип унитаризма не оказывает какого-либо влияния наличие автономии в таких государствах, например Горно-Бадахшанской автономной области – в составе Республики Таджикистан (ст. 81–83), Республики Каракалпакстан – в Узбекистане (ст. 70–75). Конституция Азербайджана квалифицирует Нахичеванскую Автономную Республику «автономным государством в составе Азербайджанской Республики» (ст. 134). В соответствии со ст. 135 Конституции («Разделение властей в Нахичеванской Автономной Республике») законодательную власть в Нахичеванской Автономной Республике осуществляет Али Меджлис Нахичеванской Автономной Республики, исполнительную власть – Кабинет Министров Нахичеванской Автономной Республики, судебную власть – суды Нахичеванской Автономной Республики¹. Вместе с тем согласно ст. 7 Конституции Азербайджана, «Азербайджанское государство... унитарная республика»². По Конституции Молдовы «Республика Молдова – суверенное и независимое, единое и неделимое государство» (ст. 1), однако как воспринимает этот конституционный императив народ Приднестровья, не пожелавший стать частью «единого и неделимого государства». Очевидно, что применительно к современным условиям конституционного развития децентрализация государственной власти «по вертикали» в большей степени способствовала бы укреплению единства и целостности государства (основу которого составляло бы действительное единство и самобытность народов, входящих в его состав), что, в конечном счете, связано с феноменом эффективного государства, устойчивости и конституционной стабильности.

Конституции практически всех государств СНГ закрепили статус органов, осуществляющих публичную власть на местах, включая местное самоуправление. При этом формы юридического оформления статуса указанных органов различны. Не употребляя термин «местное самоуправление» (из чего не следует вывод об отрицании данного института), Конституция Республики Молдова устанавливает, что «публичное управление в административно-территориальных единицах основывается на принципах местной автономии, децентрализации общественных служб, выборности властей местного публичного управления и консультаций с гражданами по важнейшим вопросам местного значения» (ч. 1 ст. 109).

¹ Конституция Азербайджана [Текст] // Конституции государств Европы: в 3 т. Т. 1. С. 163–164.

² Там же. С. 132.

Глава 9. Основы конституционного права Республики Беларусь



§ 1. Конституционные характеристики страны и ее государственные символы

Республика Беларусь расположена в центре Европы. По ее территории пролегают самые короткие транспортные коммуникации, связывающие страны СНГ с государствами Западной Европы.

Беларусь имеет общую границу с Польшей, Литвой, Латвией, Россией и Украиной. В соответствии с Законом Республики Беларусь от 4 ноября 1992 г. № 1908-ХІІ «О государственной границе Республики Беларусь»¹ Республика Беларусь граничит с Латвией (протяженность границы составляет 172,912 км), Литвой (678,819 км), Польшей (398,624 км), Россией (1283 км), Украиной (1084 км). Площадь страны составляет 207 599 км², численность населения – 9 млн 500,2 тыс. чел. (на декабрь 2018 г.); доля городского населения – 76,8 %; рост численности населения за 2018 г. составил 70,9 тыс. чел.

Беларусь – полиэтническое и поликонфессиональное государство, в котором проживают более 100 национальностей, в том числе: белорусы – 83,4 %, русские – 8,2 %, поляки – 3,1 %, украинцы – 1,7 %, евреи – 0,13 % (первые евреи поселились в Беларуси в XV веке. С начала 1980-х из-за эмиграции в Израиль и другие страны еврейское население Беларуси уменьшилось и составило менее 30 тыс. чел.. другие национальности, по данным последней переписи (2009 г.), составляют 3,5%. Это чехи, словаки, литовцы, латыши, евреи, татары, азербайджанцы, армяне, корейцы, немцы, грузины, шведы, эстонцы, молдоване, цыгане и др. Ожидаемая продолжительность жизни при рождении составляет 72,6 года.

Православное вероисповедание является самым распространенным в Беларуси. В стране насчитывается более тысячи православных храмов и монастырей и ежегодно их количество возрастает. Всего в Беларуси насчитывается

¹ Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. – 1992. – № 3, ст. 509; Ведомости Национального собрания Республики Беларусь. – 1999. – № 4, ст. 89.

25 религиозных конфессий, общая численность религиозных общин на начало 2014 г. составила более 3,4 тыс. По существующим сведениям, к приверженцам католической церкви в Белоруссии относятся около 1,4 млн верующих (около 15 % населения страны).

Согласно исследованию государственного информационно-аналитического центра, в Белоруссии примерно 80 % населения относились к Русской православной церкви (Белорусский экзархат), 10 % к Римско-католической церкви и 2 % к другим религиозным группам, включая протестантизм, ислам, иудаизм и ряд других. Кроме того, есть приверженцы Греко-католической церкви (униаты) и православных групп, не входящих в РПЦ; это также религиозные общины: старообрядцы, католики латинского обряда, Реформатская церковь, лютеране, Евангельские христиане-баптисты, Иоганская церковь, Новоапостольская церковь, Пресвитерианская церковь, Христиане веры евангельской, Христиане полного Евангелия, Христиане веры апостольской, Церковь Христова, Мессианские общины, Адвентисты седьмого дня, Свидетели Иеговы, Мормоны, Прогрессивный иудаизм, Бахаи, Кришнаиты, Армянская апостольская церковь.

Государство и государственные институты создают благоприятные условия для функционирования самых разнообразных религий. По Конституции Республики Беларусь «религии и вероисповедания равны перед законом». Согласно Закону Республики Беларусь от 31 октября 2002 г. № 137-З, «каждый имеет право на свободу выбора атеистических или религиозных убеждений, а именно: самостоятельно определять свое отношение к религии, единолично или совместно с другими исповедовать любую религию или не исповедовать никакой религии».

§ 1.2. Государственные символы Республики Беларусь

Согласно Конституции (ст. 19) символами Республики Беларусь как суверенного государства являются ее Государственный флаг, Государственный герб и Государственный гимн.

Правовое регулирование, порядок использования и описание государственных символов Республики Беларусь, установленных Конституцией Республики Беларусь, определяется Законом Республики Беларусь от 5 июля 2004 г. № 301-З «О государственных символах Республики Беларусь».



Государственный флаг Республики Беларусь является символом государственного суверенитета Республики Беларусь, представляет собой прямоугольное полотнище, состоящее из двух горизонтально расположенных цветных полос: верхней – красного цвета шириной в 2/3 и нижней – зеленого цвета в 1/3 ширины флага.

Около древка вертикально расположен белорусский национальный орнамент красного цвета на белом поле, составляющий 1/9 длины флага. Отношение ширины флага к его длине – 1:2. Флаг крепится на древке (флагштоке), которое окрашивается в золотистый (охра) цвет.

При церемониях и других торжественных мероприятиях Государственный флаг Республики Беларусь используется с наконечником ромбовидной формы с изображением пятиконечной звезды, аналогичной ее изображению на Государственном гербе Республики Беларусь. Наконечники изготавливаются из металла желтого цвета.



Государственный герб Республики Беларусь является символом государственного суверенитета Республики Беларусь.

Представляет собой размещенный в серебряном поле зеленый контур Государственной границы Республики Беларусь, наложенный на золотые лучи восходящего над земным шаром солнца. Вверху поля находится пятиконечная красная звезда. Герб обрамлен венком из золотых колосьев, переплетенных справа цветками клевера, слева – цветками льна. Венок трижды перевит с каждой стороны красно-зеленой лентой, в средней части которой в основании Государственного герба Республики Беларусь в две строки начертаны золотом слова «Рэспубліка Беларусь».

Государственный гимн Республики Беларусь представляет собой музыкально-поэтическое произведение, исполняемое в случаях, предусмотренных Законом Республики Беларусь от 5 июля 2004 г. № 301-З «О государственных символах Республики Беларусь» и иными законодательными актами Республики Беларусь.

Государственными языками в Республике Беларусь являются белорусский и русский языки (ст. 17 Конституции).

Столицей Республики Беларусь является город Минск. Статус города Минска определяется законом.

§ 2. Конституционная история Республики Беларусь. Действующая Конституция

§ 2.1. Конституционная история Республики Беларусь

Впервые название Белая Русь (лат. – Ruthenia Alba) встречается в источниках XIII века. Процесс формирования белорусского этноса тесно связан с расселением славянских племен в IV–VI вв. Исторически Белой Русью назывался восточный регион нынешней Белоруссии – Витебщина, Могилевщина, Смоленщина. Первые белорусские княжества – Туровское, Полоцкое и Смоленское известны с X в. Письменность и образование, начавшие распространяться в Киевской Руси в конце X века, имели большое значение и для развития белорусских земель. В XIII в. существующие белорусские княжества объединились перед угрозой монголо-татарского нашествия, образовав одну из самых крупных европейских феодальных монархий – Великое княжество Литовское, отличавшееся высокой полиэтнической культурой и получившее признание в Европе.

На протяжении нескольких столетий Великое княжество Литовское играло серьезную роль в европейской политике и его влияние стало ослабевать только после череды войн в XVI в. В 1569 г. Великое княжество Литовское и Королевство Польское объединились в конфедеративное государство – Речь Посполитую (1569–1795). В результате нескольких перманентных войн (1654–1667 – война с Россией, 1700–1721 – Северная война) Речь Посполитая прекратила свое существование как самостоятельное государство и ее территории в 1772, 1793 и 1795 гг. были разделены между Россией, Австрией и Пруссией. Вследствие этих событий в состав Российской империи вошли и белорусские земли.

В 1918 г. была провозглашена Белорусская народная республика (БНР), которая просуществовала менее года до вывода немецких войск с территории Беларуси. 1 января 1919 г. учреждена Белорусская Советская Социалистиче-

ская Республика. В 1921 г. западные территории Беларуси отошли к Польше, на восточных территориях была провозглашена Белорусская Советская Социалистическая Республика. Отошедшая к Польше по Рижскому договору 1921 года Западная Беларусь воссоединилась с БССР в 1939 году.

После распада Советского Союза Белоруссия приняла Декларацию о государственном суверенитете и в 1991 стала называться Республикой Беларусь, одновременно войдя в состав Содружества Независимых Государств.

Действующая Конституция Республики Беларусь принята 15 марта 1994 г. Дважды (в 1996 и 2004 гг.) в Конституцию вносились изменения.

§ 2.2. Форма и структура Конституции 1994 г.

Порядок внесения изменений в действующую Конституцию

По юридической *форме Конституция Республики Беларусь* представляет собой единый систематизированный кодифицированный акт.

Структура Конституции отвечает европейским стандартам такого рода документов и включает:

Преамбула.

Раздел I. Основы конституционного строя (ст. 1–20).

Раздел II. Личность, общество, государство (ст. 21–63).

Раздел III. Избирательная система (ст. 64–78). Глава 1 (ст. 64–72). Глава 2. Референдум (народное голосование) (ст. 73–78).

Раздел IV. Президент. Парламент. Правительство. Суд (ст. 79–116). Глава 3. Президент Республики Беларусь (ст. 79–89). Глава 4. Парламент – Национальное собрание Республики Беларусь (ст. 90–105). Глава 5. Правительство – Совет Министров Республики Беларусь (ст. 106–108). Глава 6. Суд (ст. 109–116).

Раздел V. Местное управление и самоуправление (ст. 117–124).

Раздел VI. Прокуратура. Комитет государственного контроля (ст. 125–131). Глава 7. Прокуратура (ст. 125–128). Глава 8. Комитет государственного контроля (ст. 129–131).

Раздел VII. Финансово-кредитная система Республики Беларусь (ст. 132–136).

Раздел VIII. Действие Конституции Республики Беларусь и порядок ее изменения (ст. 137–140).

Раздел IX. Заключительные и переходные положения (ст. 141–146).

Порядок внесения изменений в Конституцию определен разделом VIII (ст. 137–140). С конституционной инициативой могут выступить Президент или не менее 150 тыс. граждан Республики Беларусь, обладающих избирательным правом (ст. 138). Закон об изменении и дополнении Конституции может быть принят после двух обсуждений и одобрений Парламентом; при этом второе голосование может быть проведено не ранее чем через три месяца. Конституция, законы о внесении в нее изменений и дополнений, о введении в действие указанных законов, равно как и акты о толковании Конституции считаются принятыми, если за них проголосовало не менее двух третей от полного состава каждой из палат Парламента (ч. 1 ст. 140).

В качестве альтернативы Конституция допускает, что изменения и дополнения Конституции могут быть приняты на референдуме при условии, что за решение об изменении и дополнении Конституции проголосовало большинство граждан, внесенных в списки для голосования. Исключительно только путем референдума могут быть изменены разделы I, II, IV, VIII Конституции (ч. 3 ст. 140).

В действующую Конституцию 1994 г. изменениям и дополнения вносились дважды: оба раза на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.

§ 3. Форма правления и конституционная система высших органов государства

Согласно Конституции Республика Беларусь – унитарное демократическое социальное правовое государство (ст. 1). Как видим, формула самая общая¹. Но при оценке соотношения глав Конституции, закрепляющих статус высших органов государственной власти, специалисты делают вывод о сильной президентской республике. Хотя формально-юридически сам конституционный текст несколько иначе определяет конструкцию верховной власти. Ключевой фигурой в системе разделения властей, безусловно, является Президент. Именно с этим обстоятельством связана оценка конкретной модели организации верховной власти. В соответствии со ст. 79 Конституции Президент Республики Беларусь является главой государства, гарантом Конституции Республики Беларусь, прав и свобод человека и гражданина. Конституционно определено, что Президент олицетворяет единство народа, гарантирует реализацию основных направлений внутренней и внешней политики, представляет Республику Беларусь в отношениях с другими государствами и международными организациями. Президент принимает меры по охране суверенитета Республики Беларусь, ее национальной безопасности и территориальной целостности, обеспечивает политическую и экономическую стабильность, преемственность и взаимодействие органов государственной власти, осуществляет посредничество между органами государственной власти.

Анализ целого ряда положений ст. 84 Конституции (п. 6, 7) указывает на сильные prerogatives главы государства не только в сфере организации исполнительной власти страны, но и в других областях государственной и общественной жизни. В частности, Президент: образует, упраздняет и реорганизует Администрацию Президента Республики Беларусь, другие органы государственного управления, а также консультативно-совещательные и иные органы при Президенте; с согласия Палаты представителей назначает на должность Премьер-министра; определяет структуру Правительства Республики Беларусь, назначает на должность и освобождает от должности заместителей Премьер-министра, министров и других членов Правительства, принимает решение об отставке Правительства или его членов (именно это обстоятельство является ключевым при оценке типа государственного правления)². При этом, как следует из Конституции, действовавшее до избрания Президента Правительство слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом Республики Беларусь.

¹ Как известно, первоначальная редакция Конституции Республики Беларусь 1994 г. закрепила президентскую республику: «Беларусь – президентская республика, в которой Президент является руководителем исполнительной власти». Республиканский референдум 1996 г., на котором в Конституцию были внесены поправки, хотя существенно и усилил полномочия Президента, тем не менее отказался от прежней формулировки.

² Конституция Республики Беларусь (с изменениями и дополнениями). Минск : «Беларусь», 2008. С. 63.

Кроме того, Президент назначает на должность и освобождает от должности Председателя Комитета государственного контроля; обращается с посланиями к народу Республики Беларусь о положении в государстве и об основных направлениях внутренней и внешней политики; обращается с ежегодными посланиями к Парламенту, которые заслушиваются без обсуждения на заседаниях Палаты представителей и Совета Республики; имеет право участвовать в работе Парламента и его органов, выступать перед ними в любое время с речью или сообщением; имеет право председательствовать на заседаниях Правительства Республики Беларусь; назначает руководителей республиканских органов государственного управления и определяет их статус; назначает представителей Президента в Парламенте и других должностных лиц, должности которых определены в соответствии с законодательством, если иное не предусмотрено Конституцией; имеет право отменять акты Правительства; непосредственно или через создаваемые им органы осуществляет контроль за соблюдением законодательства местными органами управления и самоуправления; имеет право приостанавливать решения местных Советов депутатов и отменять решения местных исполнительных и распорядительных органов в случае несоответствия их законодательству.

Президент, согласно Конституции, формирует и возглавляет Совет Безопасности Республики Беларусь; назначает на должность и освобождает от должности Государственного секретаря Совета Безопасности; является Главнокомандующим Вооруженными силами Республики Беларусь; назначает на должности и освобождает от должностей высшее командование Вооруженных Сил.

Одновременно у главы государства значительные полномочия в сфере законодательной власти: право законодательной инициативы, право вето, которое, учитывая пропрезидентское большинство в Парламенте страны, приобретает весомое значение. В этой же связи положение ч. 2 ст. 99 Конституции о том, что по требованию Президента (а с его согласия и Правительства) Палата представителей, Совет Республики на своих заседаниях принимают решения, голосуя в целом за весь внесенный Президентом или Правительством проект или его часть, сохранив лишь те поправки, которые предложены или приняты Президентом либо Правительством, по сути исключают возможность отклонения внесенных главой государства или Правительством законодательных инициатив; иначе говоря, у Парламента нет конституционных возможностей блокировать такие законодательные инициативы. А, кроме того, согласно ч. 3 ст. 101 Конституции Президенту могут быть «делегированы законодательные полномочия на издание декретов, имеющих силу закона».

Президент, по сути дискреционно, в соответствии с п. 11 ст. 84 Конституции освобождает от должности председателя и судей Конституционного Суда, председателя и судей Верховного суда, председателя и судей Высшего хозяйственного суда, председателя и членов Центральной комиссии по выборам и проведению республиканских референдумов, Генерального прокурора, председателя и членов правления Национального банка по основаниям, предусмотренным законом, с уведомлением Совета Республики; а, следовательно, обладает конституционными средствами влияния на судебную ветвь власти.

Эти и другие полномочия указывают на сильную президентскую власть. Однако для квалификации формы правления государства как президентской республики есть формально-юридические «препятствия», содержащиеся в Основном законе страны. Это, в частности, предусмотренное п. 7 ст. 97 Конституции положение о праве Палаты представителей выразить вотум недоверия Правительству; положение ст. 84 о праве Президента роспуска обеих палат Парламента, что несовместимо с «классическими» представлениями о президентской форме правления. Поэтому в учебной и научной литературе Республику Беларусь исследователи чаще всего характеризуют как полупрезидентскую (смешанную) форму правления¹, что также как представляется, не вполне соответствует конституционным реалиям данной страны.

Белорусский конституционалист И. И. Пляхимович, автор Комментария к Конституции Республики Беларусь, весьма категоричен в своей оценке модели организации верховной власти страны: «Форма правления, установленная Конституцией Беларуси и реально существующая, может быть определена как суперпрезидентская республика». ...Суперпрезидентская республика выступает самостоятельной разновидностью республиканской формы правления, а не одним из вариантов президентской республики. Суперпрезидентская республика предполагает наделение Президента исполнительной властью, обладание им значительными полномочиями в законодательной и судебной сферах. На Президента здесь возлагаются и общегосударственные полномочия, что имеет место и в других формах правления. При этом закрепленные за Президентом полномочия реализуются им в дискреционном порядке (самостоятельно) – без контрасигнации или указаний других органов и должностных лиц»².

Конституционную систему высших органов государства образуют: Президент, Парламент, Правительство и высшие суды Республики: Конституционный, Верховный и Хозяйственный суды.

§ 4. Политические партии, выборы, избирательная система

В Конституции устанавливается, что демократия в Республике Беларусь осуществляется на основе многообразия политических институтов, идеологий и мнений. Конституционно презюмируется, что идеология политических партий, религиозных или иных общественных объединений, социальных групп не может устанавливаться в качестве обязательной для граждан (ст. 4).

Согласно Конституции политические партии, другие общественные объединения, действуя в рамках Конституции и законов Республики Беларусь, содействуют выявлению и выражению политической воли граждан, участвуют в выборах (ч. 1 ст. 5).

Конституционно установлены формы государственной поддержки: политические партии и другие общественные объединения имеют право пользоваться государственными средствами массовой информации в порядке, определенном законодательством.

В то же время установлен конституционный запрет на создание и деятельность политических партий, а равно других общественных объединений, имеющих целью насильственное изменение конституционного строя либо ве-

¹ Василевич Г. А. Конституционное право зарубежных стран. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2014. С. 117.

² Пляхимович И. И. Комментарий к Конституции Республики Беларусь. В 2 т. Т. 2 / И. И. Пляхимович. Минск : Амалфея, 2015. С. 8–9.

дущих пропаганду войны, социальной, национальной, религиозной и расовой вражды (ч. 3 ст. 5).

Вопросам, касающимся избирательной системы посвящен специальный раздел III «Избирательная система. Референдум» (ст. 64–72). В главе 1 «Избирательная система» постулируется всеобщность выборов, право граждан, достигших 18 лет, избирать (ч. 1 ст. 64); установлены исключения из данного права, касающиеся признанных судом недееспособных, лиц, содержащихся по приговору суда в местах лишения свободы. Здесь же оговаривается, что «в голосовании не принимают участия лица, в отношении которых в порядке, установленном уголовно-процессуальным законодательством, избрана мера пресечения – содержание под стражей» (ч. 2 ст. 64). Конституция устанавливает, что выборы являются свободными (ст. 65), равными (ст. 66), прямыми (ст. 67), а голосование на выборах является тайным (ст. 68).

Возрастной ценз депутатов и других лиц, избираемых на государственные должности, определяется соответствующими законами, если иное не предусмотрено Конституцией.

Конституционно определено, что право выдвижения кандидатов в депутаты принадлежит общественным объединениям, трудовым коллективам и гражданам в соответствии с законом (ст. 69); что расходы на подготовку и проведение выборов осуществляются за счет государства в пределах, выделенных на эти цели средств (в предусмотренных законом случаях расходы на подготовку и проведение выборов могут осуществляться за счет средств общественных объединений, предприятий, учреждений, организаций, граждан). Конституционно установлен запрет на проведение выборов в период чрезвычайного или военного положения. Элементом избирательной системы являются положения Конституции об отзыве депутатов (ст. 72).

Норм, касающихся избирательной системы в собственном (узком) ее смысле указанный раздел не содержит, они непосредственно вкраплены в последующие разделы и главы, в частности в раздел IV Конституции. Так, согласно ст. 81. Президент избирается на пять лет непосредственно народом Республики Беларусь на основе всеобщего, свободного, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании (в редакции, принятой на республиканском референдуме 17 октября 2004 г.)¹. Кандидаты на должность Президента выдвигаются гражданами Республики Беларусь при наличии не менее 100 тыс. подписей избирателей. Выборы считаются состоявшимися, если в голосовании приняло участие более половины граждан Республики Беларусь, включенных в список избирателей. Президент считается избранным, если за него проголосовало более половины граждан Республики Беларусь, принявших участие в голосовании (ч. 1 и 2 ст. 82). При условии, что ни один из кандидатов не набрал необходимого количества голосов, в двухнедельный срок проводится второй тур голосования по двум кандидатам, получившим наибольшее количество голосов избирателей. В этом случае избранным считается кандидат, получивший при повторном голосовании больше половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

¹ Конституция Республики Беларусь (с изм. и доп.). Минск : Беларусь, 2008. С. 66.

Последние выборы Президента состоялись 11 октября 2015 г., их результаты представлены в таблице 13.

Таблица 13.

Кандидат	Субъект выдвижения	Голосов	%
Александр Лукашенко	Самовыдвижение	5 102 478	83,47
Татьяна Короткевич	Говори правду, БСДП	271 426	4,44
Сергей Гайдукевич	Либерально-демократическая партия	201 945	3,30
Николай Улахович	Белорусская патриотическая партия	102 131	1,67
Против всех		386 225	6,32
Недействительных голосов		48 808	0,80
Всего		6 113 013	100
Зарегистрировано/явка избирателей		7 008 682	87,22

Депутаты Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь избираются по одномандатным избирательным округам на основе мажоритарной избирательной системы.

Предпоследние парламентские выборы состоялись 23 сентября 2012 г., на которых избиралось 110 депутатов. В результате выборов депутатский корпус обновился почти полностью – только 21 депутат прежнего созыва продолжил работу (остальные депутаты предыдущего созыва не стали выдвигать свои кандидатуры). Среди депутатов прежнего созыва – 30 руководителей административных структур (председатели и заместители председателей райисполкомов и облисполкомов, начальники отделов, комитетов и управлений); шесть «силовиков», 15 представителей учреждений образования (в основном – директора школ, деканы факультетов и ректоры вузов), 6 – здравоохранения (главврачи и заведующие отделениями), 10 – разных отраслей промышленности (в основном руководители, их заместители или руководители профсоюзных ячеек крупных предприятий (Гомсельмаш, Речицкий метизный завод, БелАЗ и т. д.), включая энергетику и ЖКХ; несколько депутатов представляют сельское хозяйство, науку, судебную систему, журналистику, банковскую сферу, государственный сектор в сфере услуг и спорт; 29 депутатов нового созыва – женщины. 63 депутата являлись членами РОО «Белая Русь»; пять депутатов представляли политические партии – Коммунистическую партию, Аграрную партию и Республиканскую партию труда и справедливости, все остальные – беспартийные.

Последние выборы в Палату представителей Национального собрания состоялись 11 сентября 2016 г. На выборах избрано 110 депутатов по одномандатным округам, при этом только 16 человек представляют какие-либо партии (оппозиционные – только 2); 94 Парламентария являются беспартийными. За последние 12 лет в Белоруссии это были первые выборы, признанные Европейским Союзом. Результаты выборов представлены в таблице 14.

Таблица 14.

Партия	Голосов	%	Мест	+/-
Коммунистическая партия Беларуси	380 770	7,40	8	▲5
Либерально-демократическая партия	218 081	4,24	1	▲1
Республиканская партия труда и справедливости	147 378	2,87	3	▲2
Объединённая гражданская партия	111 227	2,16	1	▲1
Белорусская патриотическая партия	111 045	2,16	3	новая
Партия БНФ	88 511	1,72	0	0
Белорусская партия левых «Справедливый мир»	72 185	1,40	0	0
Белорусская социал-демократическая партия (Грамада)	66 381	1,29	0	0
Белорусская партия «Зелёные»	9 038	0,18	0	новая
Беспартийные	3 445 562	67,01	94	▼11
Против всех	491 986	9,57	-	—
Недействительных бюллетеней	69 707	-	-	—
Всего	5 211 871	100	110	0
Зарегистрировано/явка	6 978 490	74,68	-	—

§ 5. Конституционный статус высших органов государства

§ 5.1. Конституционный статус Президента Республики Беларусь

Согласно Конституции Президент Республики Беларусь является главой государства, гарантом Конституции Республики Беларусь, прав и свобод человека и гражданина. Он олицетворяет единство народа, гарантирует реализацию основных направлений внутренней и внешней политики, представляет Республику Беларусь в отношениях с другими государствами и международными организациями. Президент принимает меры по охране суверенитета Республики Беларусь, ее национальной безопасности и территориальной целостности, обеспечивает политическую и экономическую стабильность, преемственность и взаимодействие органов государственной власти, осуществляет посредничество между органами государственной власти.

Президент избирается непосредственно гражданами на основе всеобщих, прямых, равных выборов при тайном голосовании (ст. 81). Для занятия поста Президента Конституция устанавливает следующие квалификации: гражданство Республики Беларусь по рождению; возраст – не моложе 35 лет; обладание избирательным правом; постоянно проживающим в Республике Беларусь не менее 10 лет непосредственно перед выборами.

Срок полномочий Президента – пять лет (в редакции, принятой на республиканском референдуме 17 октября 2004 г.). Одно и то же лицо может быть Президентом не более двух сроков (ст. 81).

Выборы проводятся в конституционно установленные сроки. Президент вступает в должность после принесения присяги, текст которой содержится в Конституции (ст. 83). На весь период осуществления своих полномочий Пре-

зидент приостанавливает членство в политических партиях и других общественных объединениях, преследующих политические цели.

Президент обладает неприкосновенностью, его честь и достоинство охраняются законом.

Как глава государства, Президент обладает обширными полномочиями (ст. 84), реализуя которые он на основе и в соответствии с Конституцией издает указы и распоряжения, имеющие обязательную силу на всей территории Республики Беларусь. Палата представителей и Совет Республики по предложению Президента могут посредством закона делегировать ему законодательные полномочия на издание декретов, имеющих силу закона. В законе о делегировании законодательных полномочий должен быть определен предмет регулирования и срок полномочий Президента на издание декретов (ч. 1 ст. 101).

Не допускается делегирование полномочий Президенту на издание декретов, предусматривающих изменение и дополнение Конституции, ее толкование; изменение и дополнение программных законов; утверждение республиканского бюджета и отчета о его исполнении; изменение порядка выборов Президента и Парламента; ограничение конституционных прав и свобод граждан. Закон о делегировании законодательных полномочий Президенту не может разрешать ему изменение этого закона, а также предоставлять право принимать нормы, имеющие обратную силу.

В силу особой необходимости Президент по своей инициативе либо по предложению Правительства может издавать временные декреты, имеющие силу закона. Если такие декреты издаются по предложению Правительства, они скрепляются подписью Премьер-министра. Временные декреты должны быть в трехдневный срок представлены для последующего рассмотрения Палатой представителей, а затем Советом Республики. Эти декреты сохраняют силу, если они не отменены большинством не менее двух третей голосов от полного состава каждой из палат. Палаты могут регулировать законом отношения, возникшие на основе декретов, которые отменены (ч. 3 ст. 101).

В случае вакансии должности Президента или невозможности исполнения им своих обязанностей по основаниям, предусмотренным Конституцией, его полномочия до принесения Присяги вновь избранным Президентом переходят к Премьер-министру. Конституция устанавливает, что Президент может быть досрочно освобожден от должности при стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять обязанности Президента. Решение о его досрочном освобождении принимается большинством не менее двух третей голосов от полного состава Палаты представителей и большинством не менее двух третей голосов от полного состава Совета Республики на основании заключения специально создаваемой палатами комиссии.

Конституционная ответственность возможна в виде смещения с должности. Основанием для применения конституционной санкции является совершение им государственной измены или иного тяжкого преступления.

Конституционно определены процедуры смещения с должности:

- (а) решение о выдвижении обвинения и его расследовании в этом случае считается принятым, если за него проголосовало большинство от полного состава Палаты представителей по предложению не менее одной трети ее депутатов;
- (б) расследование обвинения организуется Советом Республики;

(в) Президент считается смещенным с должности, если за это решение проголосовало не менее двух третей от полного состава Совета Республики, а также не менее двух третей от полного состава Палаты представителей;

(г) решение о смещении Президента с должности должно быть принято в течение месяца со дня выдвижения обвинения. Нарушение данного процессуально срока означает отклонение обвинения (ст. 88).

§ 5.2. Организация законодательной власти

В соответствии с Конституцией представительным и законодательным органом Республики Беларусь является Парламент – Национальное собрание Республики Беларусь (ст. 90).

Парламент Республики Беларусь основан на принципе бикамерализма и, соответственно, состоит из двух палат – Палаты представителей и Совета Республики.

Конституционный состав Палаты представителей – 110 депутатов. Избрание депутатов Палаты представителей осуществляется в соответствии с законом на основе всеобщего, свободного, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании (ст. 91).

Совет Республики является палатой территориального представительства. От каждой области и города Минска тайным голосованием избираются на заседаниях депутатов местных Советов, депутатов базового уровня каждой области и города Минска по 8 членов Совета Республики; 8 членов Совета Республики назначаются Президентом Республики Беларусь.

Выборы нового состава палат Парламента назначаются не позднее четырех месяцев и проводятся не позднее 30 дней до окончания полномочий палат действующего созыва.

Внеочередные выборы палат Парламента проводятся в течение трех месяцев со дня досрочного прекращения полномочий палат Парламента.

Депутатом Палаты представителей может быть гражданин Республики Беларусь, достигший 21 года (ст. 92).

Членом Совета Республики может быть гражданин Республики Беларусь, достигший 30 лет и проживший на территории соответствующей области, города Минска не менее пяти лет.

Депутаты Палаты представителей осуществляют свои полномочия в Парламенте на профессиональной основе, если иное не предусмотрено Конституцией. Депутат Палаты представителей может быть одновременно членом Правительства.

Одно и то же лицо не может одновременно являться членом двух палат Парламента. Депутат Палаты представителей не может быть депутатом местного Совета депутатов. Член Совета Республики не может быть одновременно членом Правительства. Не допускается совмещение обязанностей депутата Палаты представителей, члена Совета Республики с одновременным занятием должности Президента либо судьи.

Срок полномочий Парламента – четыре года. Полномочия Парламента могут быть продлены на основании закона только в случае войны.

Полномочия Палаты представителей могут быть досрочно прекращены при отказе в доверии Правительству, выражении вотума недоверия Прави-

тельству либо двукратном отказе в даче согласия на назначение Премьер-министра (ст. 94). Полномочия Палаты представителей либо Совета Республики могут быть также досрочно прекращены на основании заключения Конституционного Суда в случае систематического или грубого нарушения палатами Парламента Конституции. Решения по этим вопросам Президент принимает не позднее чем в двухмесячный срок после официальных консультаций с председателями палат.

Палаты не могут быть распущены в период чрезвычайного или военного положения, в последние шесть месяцев полномочий Президента, в период решения палатами вопроса о досрочном освобождении или смещении Президента с должности.

Не допускается роспуск палат в течение года со дня их первых заседаний.

В течение года палаты проводят две сессии: первая сессия открывается 2 октября; ее продолжительность не может быть более 80 дней; вторая сессия открывается 2 апреля; ее продолжительность не может быть более 90 дней.

Палата представителей, Совет Республики в случае особой необходимости созываются на внеочередную сессию по инициативе Президента, а также по требованию большинства не менее двух третей голосов от полного состава каждой из палат по определенной повестке дня.

Внеочередные сессии созываются указами Президента.

Из своего состава палаты избирают Председателя Палаты и его заместителя, которые ведут заседания и ведают внутренним распорядком палат. Председатели палат и их заместители, согласно Конституции, ведут заседания и ведают внутренним распорядком палат (ч. 3 ст. 96).

Палата представителей и Совет Республики из своего состава избирают постоянные комиссии и иные органы для ведения законопроектной работы, предварительного рассмотрения и подготовки вопросов, относящихся к ведению палат, палаты из своего состава избирают постоянные комиссии и иные органы.

Конституция установила отдельную компетенцию палат. Соответственно *Палата представителей*:

назначает выборы Президента; дает согласие Президенту на назначение Премьер-министра; заслушивает доклад Премьер-министра о программе деятельности Правительства и одобряет или отклоняет программу; повторное отклонение палатой программы означает выражение вотума недоверия Правительству; рассматривает по инициативе Премьер-министра вопрос о доверии Правительству; по инициативе не менее одной трети от полного состава Палаты представителей выражает вотум недоверия Правительству (вопрос об ответственности Правительства не может быть поставлен в течение года после одобрения программы его деятельности); принимает отставку Президента; выдвигает обвинение против Президента в совершении государственной измены или иного тяжкого преступления; на основании соответствующего решения Совета Республики принимает решение о смещении Президента с должности (ст. 97).

Совет Республики, согласно Конституции:

одобряет или отклоняет принятые Палатой представителей проекты законов о внесении изменений и дополнений в Конституцию; о толковании Конституции; проекты иных законов; дает согласие на назначение Президентом председателей высших судебных органов, председателя Центральной комиссии по выборам и проведению республиканских референдумов, Генерального прокурора, Председателя и членов Правле-

ния Национального банка; избирает шесть судей Конституционного Суда и шесть членов Центральной комиссии; отменяет решения местных Советов депутатов, не соответствующие законодательству; принимает решение о роспуске местного Совета депутатов в случае систематического или грубого нарушения им требований законодательства и в иных случаях, предусмотренных законом; рассматривает выдвинутое Палатой представителей обвинение против Президента и принимает решение о его расследовании, а при наличии оснований в установленном порядке принимает решение о смещении Президента с должности; рассматривает указы Президента о введении чрезвычайного и военного положения, полной или частичной мобилизации и не позднее чем в трехдневный принимает по ним решения (ст. 98).

§ 5.3. Законодательное производство

По Конституции право законодательной инициативы принадлежит Президенту, депутатам Палаты представителей, Совету Республики, Правительству, а также гражданам, обладающим избирательным правом, в количестве не менее 50 тыс. человек (ст. 98). Законодательная инициатива реализуется в Палате представителей, регламент которой устанавливает требования к вносимому в Палату законопроекту.

Любой законопроект, если иное не предусмотрено Конституцией, вначале рассматривается в Палате представителей, а затем в Совете Республики (ст. 100). Так называемые финансовые законопроекты (следствием принятия которых может быть сокращение государственных средств, создание или увеличение расходов) могут вноситься в Палату представителей лишь с согласия Президента либо по его поручению – Правительства.

Президент либо по его поручению Правительство имеют право вносить предложения в Палату представителей и Совет Республики об объявлении рассмотрения проекта закона срочным. Палата представителей и Совет Республики в этом случае должны рассмотреть данный проект в течение десяти дней со дня внесения на их рассмотрение.

Законопроект, за исключением случаев, предусмотренных Конституцией, становится законом после принятия Палатой представителей и одобрения Советом Республики большинством голосов от полного состава каждой палаты. Законы об основных направлениях внутренней и внешней политики Республики Беларусь, о военной доктрине Республики Беларусь являются программными и считаются принятыми при условии, если за них проголосовало не менее двух третей от полного состава палат¹.

По требованию Президента либо, с его согласия Правительства Палата представителей, Совет Республики на своих заседаниях принимают решения, голосуя в целом за весь внесенный Президентом или Правительством проект или его часть, сохранив лишь те поправки, которые предложены или приняты Президентом либо Правительством. Принятые Палатой представителей законопроекты в течение пяти дней передаются на рассмотрение в Совет Республики, где могут рассматриваться не более 20 дней, если иное не предусмотрено Конституцией.

¹ Конституция Республики Беларусь (с изменениями и дополнениями). Минск : «Беларусь», 2008. С. 77, 79.

Закон, принятый Палатой представителей и одобренный Советом Республики, либо принятый в установленном порядке Палатой представителей в десятидневный срок представляется Президенту на подпись. Если Президент согласен с текстом закона, он его подписывает.

Закон считается подписанным и в том случае, если Президент не возвращает какой-либо закон на протяжении двух недель после того, как он был ему представлен.

Поскольку в законодательном процессе Национального собрания Республики Беларусь применяется правило континуитета, то закон не считается подписанным Президентом и не вступает в силу, если он не мог быть возвращен в Парламент в связи с окончанием сессии (ч. 5 ст. 100). В данном случае в конституционной практике имеет место применение Президентом т.н. «карманного» вето¹.

Законы подлежат немедленному опубликованию после их подписания и вступают в силу через десять дней после опубликования, если в самом законе не установлен иной срок. В таком же порядке публикуются и вступают в силу декреты Президента.

§ 5.4. Организация исполнительной власти

По Конституции «исполнительную власть в Республике Беларусь осуществляет Правительство – Совет Министров Республики Беларусь – центральный орган государственного управления» (ст. 106).

Конституция не содержит исчерпывающего перечня лиц, входящих в состав Правительства. Из Конституции (ч. 4 ст. 107) следует, что Правительство состоит из Премьер-министра, его заместителей и министров. В состав Правительства могут входить и руководители иных республиканских органов государственного управления.

Как отмечалось, Президент (п. 7 ст. 84) определяет структуру Правительства, назначает на должность и освобождает от должности заместителей Премьер-министра, министров и других членов Правительства, принимает решение об отставке Правительства или его членов.

Формирование Правительства охватывает два этапа. Премьер-министр назначается Президентом с согласия Палаты представителей. В случае двукратного отказа в даче согласия на назначение Премьер-министра Палатой представителей Президент вправе назначить исполняющего обязанности Премьер-министра, распустить Палату представителей и назначить новые выборы.

Работой Правительства руководит Премьер-министр.

Конституция определила, что Правительство в своей деятельности подотчетно Президенту и ответственно перед Парламентом.

Несмотря на то, что по Конституции правительство ответственно и перед президентом и перед парламентом, институт инвеституры при формировании состава правительства не предусмотрен. Следовательно, получение от Парламента доверия составу правительства и его политическому курсу не является

¹ Червонюк В.И. Законодательная власть в зарубежных странах. Часть II. Законодательные производства : учебное пособие. М. : МосУ МВД России, 2012. С. 59–70.

тем юридическим фактом, с которым Основной закон Республики связывает формирование Правительства.

Однако согласно ч. 3 ст. 106 Конституции Премьер-министр в двухмесячный срок после своего назначения представляет Парламенту программу деятельности Правительства, а в случае ее отклонения представляет повторную программу деятельности Правительства в течение двух месяцев; Конституционно (п. 5 ч. 1 ст. 97) установлено, что Палата представителей заслушивает доклад Премьер-министра о программе деятельности Правительства и одобряет или отклоняет программу. При этом повторное отклонение Палатой программы означает выражение вотума недоверия Правительству. Согласно Конституции вопрос об ответственности Правительства не может быть поставлен в течение года после одобрения программы его деятельности (п. 7 ч. 1 ст. 97).

§ 6. Организация судебной власти

По Конституции судебная власть в Республике Беларусь принадлежит судам. Иными словами, ее осуществляют все судебные органы, учреждение которых предусмотрено Конституцией и основанными на ней законами (ст. 109). Конституция устанавливает, что систему общих судов составляют: Верховный Суд, областной, военный, городской, районные (городские) суды, Белорусский военный суд, межгарнизонные военные суды. Систему хозяйственных судов образуют – Высший хозяйственный суд, хозяйственные суды областей, хозяйственный суд г. Минска (хозяйственные суды других городов пока не созданы). Эти судебные системы имеют организационные структуры.

Внутри судебной системы каждого судебного учреждения имеется собственная (внутренняя) специализация – судебные органы, судьи, специализирующиеся на рассмотрении дел определенной категории (трудовые, налоговые, административные, в том числе по определенным категориям преступлений).

Судоустройство в Республике Беларусь определяется Конституционным законом от 15 января 1995 г. «О судоустройстве и статусе судей в Республике Беларусь», от 9 декабря 1995 г. «О хозяйственных судах в Республике Беларусь», Хозяйственным процессуальным кодексом и др.

Контроль за конституционностью нормативных актов в государстве осуществляется Конституционным судом Республики Беларусь.

Конституционный суд формируется в количестве 12 судей из высококвалифицированных специалистов в области права, имеющих, как правило, ученую степень.

Шесть судей Конституционного суда назначаются Президентом, шесть судей избираются Советом Республики. Председатель Конституционного суда назначается Президентом с согласия Совета Республики. Срок полномочий членов Конституционного суда – 11 лет. Предельный возраст членов Конституционного суда – 70 лет.

Конституционный статус прокуратуры и органов государственного контроля. Конституция учредила систему специализированных органов государства, обеспечивающих функции прокурорского надзора и государственного аудита.

По Конституции (ст. 125) надзор за точным и единообразным исполнением законов, декретов, указов и иных нормативных актов министерствами и другими подведомственными Совету министров органами, местными представительными и исполнительными органами, предприятиями, организациями и учреждениями, общественными объединениями, должностными лицами и гражданами возлагается на Генерального прокурора Республики Беларусь и подчиненных ему прокуроров.

Конституционно установлен специализированный орган осуществления государственного аудита. Соответственно государственный контроль за исполнением республиканского бюджета, использованием государственной собственности, исполнением актов президента, парламента, правительства и других государственных органов, регулирующих отношения государственной собственности, хозяйственные, финансовые и налоговые отношения, осуществляет Комитет государственного контроля. Комитет государственного контроля образуется Президентом, которые назначает председателя Комитета.

§ 7. Государственно-территориальное устройство страны и публичная власть на местах

Согласно Конституции Республика Беларусь – унитарное государство (ст. 1). Конституционно установлено, что территория Беларуси едина и неотчуждаема. В состав государственной территории входят области, районы, города и иные административно-территориальные единицы.

Административно-территориальное деление государства определяется законодательством (ст. 9).

Основная административно-территориальная единица – область; всего шесть областей: Брестская область, насчитывающая 1 млн 388,5 тыс. чел. (Брест – 331 тыс.); Витебская область, в составе которой – 1 млн 202,1 тыс. чел. (Витебск – 363 тыс.); Гомельская область – 1 млн 425,6 тыс. чел. (Гомель – 512 тыс.); Гродненская область – 1 млн 54,9 тыс. чел. (Гродно – 357 тыс.); Могилевская область – 1 млн 72,6 тыс. чел. (Могилев – 371 тыс.); Минская область – 1 млн 402,7 тыс. чел.

Местное управление и самоуправление осуществляется гражданами через местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы, органы территориального общественного самоуправления, местные референдумы, собрания и другие формы прямого участия в государственных и общественных делах.

По Конституции местные Советы депутатов избираются гражданами соответствующих административно-территориальных единиц сроком на четыре года. Руководители местных исполнительных и распорядительных органов назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом Республики Беларусь или в установленном им порядке и утверждаются в должности соответствующими местными Советами депутатов.

Предусмотрены меры конституционной ответственности к представительным органам местного самоуправления: в случае систематического или грубого нарушения местным Советом депутатов требований законодательства он может быть распущен Советом Республики. Иные основания досрочного

прекращения полномочий местных Советов депутатов определяются законом (ст. 123 Конституции).

§ 8. Вооруженные силы и милиция в конституционном механизме Республики Беларусь

Министерство обороны и белорусская армия были созданы в январе 1992 г. Они создавались на основе бывших советских войск, размещенных на территории Белоруссии, с привлечением белорусов, служивших в других регионах Советского Союза.

В настоящее время в Вооруженных силах два вида войск – Сухопутные войска, Военно-воздушные силы и войска противовоздушной обороны. Также непосредственно генеральному штабу подчиняется род войск – Силы специальных операций ВС РБ (ССО ВС РБ). Существуют также специальные войска (службы), органы тыла.

Применяется смешанный принцип комплектования Вооруженных сил – по контракту и по призыву. Соответственно примерно 60 % личного состава составляют офицеры, прапорщики, солдаты и сержанты, служащие по контракту (по состоянию на конец 2006 г. на контрактной основе службу проходило 23,1 % военнослужащих), и 40 % – это солдаты и сержанты, призванные на действительную военную службу на основании Закона о воинской обязанности. Численность Вооруженных сил составляет штатной численностью 62 000 человек, в том числе 48 000 военнослужащих и 14 000 гражданского персонала¹. ВВС и войска ПВО Беларуси завершают создание всеобъемлющей автоматизированной системы управления, что уже повысило эффективность на 40 %.

Правовое положение милиции в механизме государства определяется Законом Республики Беларусь от 15 марта 2001 г. № 2/284 «О милиции». Согласно Закону милиция в Республике Беларусь – государственный вооруженный правоохранительный орган, призванный защищать жизнь, здоровье, права, свободы и законные интересы граждан, общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств. Задачами милиции, как следует из Закона (ст. 2), являются: охрана общественного порядка; обеспечение личной и имущественной безопасности граждан, а также общественной безопасности; предотвращение и пресечение преступлений и других правонарушений; обнаружение и раскрытие преступлений, розыск лиц, их совершивших; защита всех форм собственности от противоправных посягательств; оказание на условиях и в порядке, установленных законодательством, помощи гражданам, государственным органам, а также предприятиям, учреждениям и организациям в защите их прав и реализации, возложенных на них обязанностей; исполнение уголовных наказаний и административных взысканий в пределах своей компетенции.

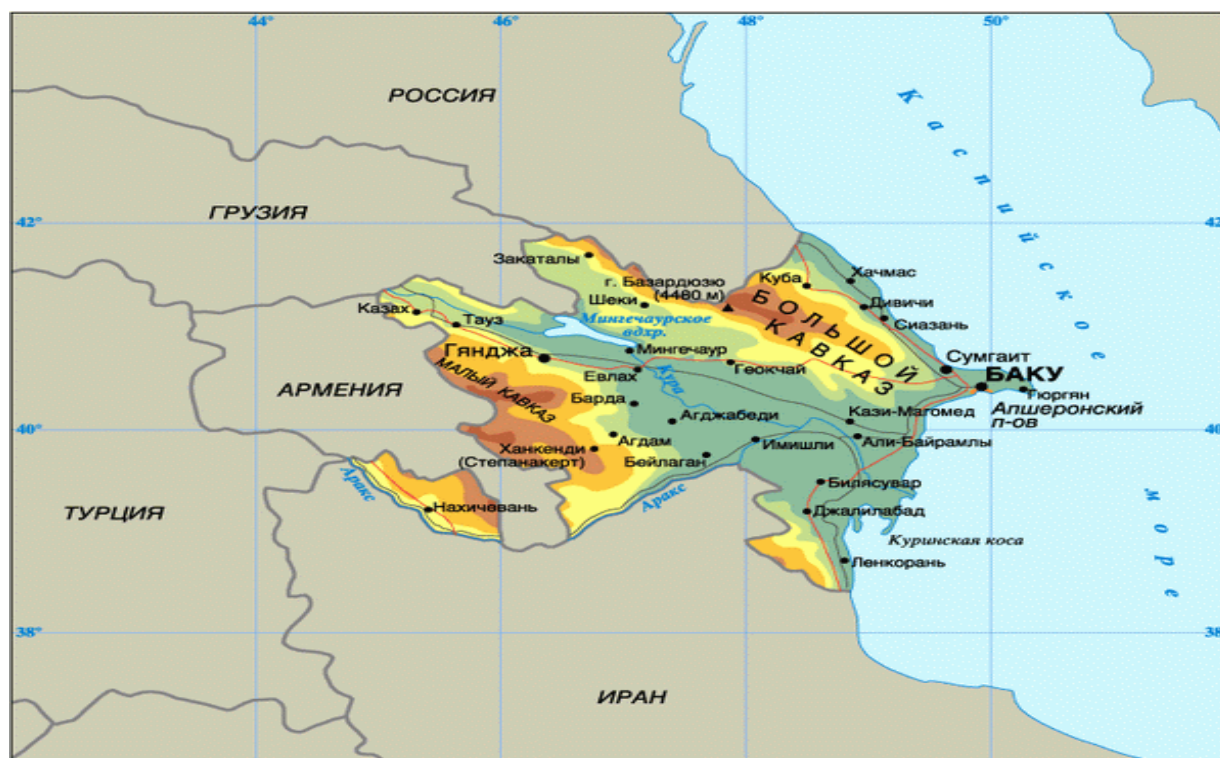
Закон запрещает привлекать милицию для выполнения задач, не возложенных на нее законодательством.

¹ Подробнее о составе, численности Вооруженных сил Республики Беларусь см.: Политические системы современных государств : Энциклопедический словарь: В 4 т. Т. 1. Европа / МГИМО (У) МИД России, ИНОП; гл. редактор А.В. Торкунов; науч. редактор А. Ю. Мельвиль; отв. редакторы М. Г. Миронюк, А. В. Малыгин. М. : Аспект Пресс, 2009. С. 77–78.

Система милиции в Республике Беларусь состоит из криминальной милиции, милиции общественной безопасности, специальной транспортной милиции и милиции по организованной преступности и коррупции. Организационная структура и штатная численность милиции утверждаются Президентом Республики Беларусь (ст. 8).

Действующий Закон устанавливает, что милиция входит в систему органов внутренних дел. Министр внутренних дел Республики Беларусь осуществляет руководство и является начальником всей милиции республики. В областях, городе Минске, других городах, районах милицией, за исключением милиции по организованной преступности и коррупции, руководят соответственно начальники областных, Минского городского управлений, городских, районных отделов внутренних дел, назначаемые вышестоящими органами внутренних дел с последующим утверждением соответствующими местными Советами народных депутатов. Начальники органов и подразделений криминальной и специальной милиции назначаются в порядке, определяемом министром внутренних дел Республики Беларусь. Начальники управлений внутренних дел областей и города Минска являются старшими оперативными начальниками всей дислоцирующейся на данной территории милиции, за исключением милиции по организованной преступности и коррупции (ст. 9 Закона).

Глава 10. Основы конституционного права Республики Азербайджан



§ 1. Конституционные характеристики страны и ее государственные символы

Азербайджанская Республика (азерб. *Azərbaycan Respublikası*) – государство, расположенное в юго-восточной части Закавказья, в Передней Азии и на Ближнем Востоке, а также, по мнению некоторых источников, частично и в Восточной Европе. Омывается водами Каспийского моря; Азербайджан имеет сухопутную границу на севере с Россией (протяженность составляет 390,3 км), Грузией (480 км), Арменией (15 км) и Ираном 765 км). Нахичеванская Автономная Республика является эксклавом Азербайджана, на северо-востоке граничит с Арменией, на юго-западе – с Ираном, на северо-западе – с Турцией. Общая протяжённость сухопутной границы составляет 2657,4 км. Площадь территории страны составляет 86,6 тыс. кв. км. По Каспийскому морю Азербайджан граничит с Россией, Казахстаном, Туркменистаном и Ираном. Протяженность морской границы составляет 713 км.

По оценочным данным на декабрь 2018 г., население страны составляет 10 231 928 чел. Рост численности населения за 2018 г. составил 130 858 чел. Городское население – 4818,3 тыс. (54,2 %), сельское – 4078,6 тыс. (45,8 %). Мужчины – 4358,3 тыс. (49 %), женщины – 4538,6 тыс. (51 %). На каждые 1000 мужчин приходится 1041,4 женщины. Ожидаемая продолжительность жизни родившихся составляет 72,6 года, в том числе у мужчин – 69,9 лет, у женщин 75,4 лет (данные на 2008 г.). В 2010 г. в Азербайджане родилось 165,6 тыс. детей, рождаемость составляет 18,5 на 1000 чел. В среднем на каждую женщину на протяжении всей её жизни приходится два родившихся ребенка.

По таким показателям, как количество населения и размер территории страны Азербайджан является крупнейшей страной региона (занимает девяносто первое место в мире по численности населения и сто двенадцатое по территории).

Азербайджан – полиэтническая страна. Этнический состав населения Азербайджана выглядит следующим образом: примерно 90 % в составе населения составляют азербайджанцы; 2,2 % (около 180 тыс. чел.) – лезгины; 1,8 % (чуть более 140 тыс. чел.) – русские; 1 % (немногим более 75 тыс. чел.) – талыши; а также аварцы (чуть более 50 тыс. чел.), турки (примерно около 43 тыс. чел.), татары (свыше 30 тыс. чел.), украинцы (около 30 тыс. чел.), цахуры (примерно 15 тыс. чел.), грузины (ингилойцы) (чуть более 14 тыс. чел.), курды (чуть более 13 тыс. чел.), таты и евреи (соответственно каждый из этносов насчитывает около 10 тыс. чел.). После Карабахского конфликта практически все армяне живут на территории Нагорно-Карабахской республики, находящейся вне юрисдикции Азербайджана. По существующим оценкам на данной территории проживает примерно 150 тыс. чел.

Согласно ст. 7 Конституции Азербайджанское государство – это демократическая, правовая, светская, унитарная республика; ст. 18 Конституции («Религия и государство» устанавливает, что в Азербайджанской Республике религия отделена от государства. Все вероисповедания равны перед законом. Конституционно запрещается распространение и пропаганда религий, унижающих достоинство личности и противоречащих принципам человечности. По Конституции государственная система образования носит светский характер (ч. III ст. 18)¹.

Азербайджан является многоконфессиональной страной. Правовой основой для этого являются отмеченные положения Конституции и положения Закона Азербайджанской Республики «О свободе вероисповедания», ст. 1 которого, в частности, гласит: «Каждый самостоятельно определяет свое отношение к религии, обладает правом индивидуально или вместе с другими исповедовать любую религию, выражать и распространять свои убеждения в связи с отношением к религии». По данным статистики, основная религия азербайджанцев – ислам шиитского толка; ее (эту религию) исповедуют свыше 99,2 % населения (некоторая часть населения, придерживается суннитской ветви ислама – примерно 15 %). По иным сведениям, абсолютное большинство населения Азербайджана принадлежит к шиитской ветви ислама (джафаритский мазхаб), меньшинство – к суннитской (в основном ханафитский мазхаб); приблизительно 85 % мусульманского населения Азербайджана являются мусульманами-шиитами и 15 % мусульман-суннитов. В Азербайджане, как и в других странах Закавказья, ислам возглавляется Духовным управлением мусульман Закавказья (создан по инициативе И. Сталина в 1943 г.) с резиденцией в г. Баку. Под юрисдикцией Управления мусульман Кавказа (такое уточненное название этой духовной организации) на территории Азербайджана (по состоянию на 2011 г.) находится 1802 мечети; мечети есть в Ленкорани (75) и Массалинском районе (120). Второе место в Азербайджане по количест-

¹ Конституция Азербайджана [Текст] // Конституции государств Европы: в 3 т. Т. 1. С. 134.

ву верующих занимает христианство¹; в стране действует пять православных соборов, в том числе три из них функционируют в столице². С XIV в. в стране стал распространяться католицизм³; считается, что его распространение связано с миссионерской деятельностью католических орденов на территории Закавказья, которая захватила и Азербайджан. Религия католицизма способствовала распространению европейской культуры, появлялись школы, католические монастыри.

Протестантизм в Азербайджане представлен 25 общинами евангелистских христиан-баптистов, в которых насчитывается примерно 3 тыс. верующих. Иудаизм представлен тремя еврейскими общинами⁴, которые, несмотря на свою территориальную разобщенность, являются довольно влиятельным институтом общественной жизни страны. В столице страны действует шесть синагог, открывшаяся в 2003 году синагога считается одной из самых больших в Европе. Для религиозной жизни страны характерна и такая особенность, как сохранение религиозного течения зороастризма, истоки которого восходят к первому тысячелетию – времени его (зороастризма) проникновения в Азербайджан⁵.

¹ Как само государство Азербайджан, религия христианства имеет долгую историю, насчитывающую более 2000 лет. Его распространение непосредственно связывают с деятельностью апостола Варфоломея. Согласно преданию, именно он первым из учеников Христа посетил эту землю и принес ее народу христианскую веру. В Баку имеется место, на котором апостол Варфоломей, один из двенадцати учеников Иисуса Христа, согласно церковному преданию, первым огласил евангельской проповедью эту древнюю землю и принял смерть за Христа в городе Альбане (ныне город Баку) в 71 г. н. э. В центральной части города, около Девичьей башни, находится памятное место, где была пролита кровь апостола, где он пролил свою кровь и принял смерть за веру. Вот уже две тысячи лет эта святыня является для христиан местом паломничества и поклонения. Наиболее широко православное христианство распространилось на территории нынешнего Азербайджана в IV в., тогда же была создана автокефальная Албанская церковь (такое название она получила в соответствии с существовавшим в то время названием этих земель – Кавказская Албания). На данный момент в Азербайджане действуют пять православных храмов, в том числе в столице Баку расположены три из них: Кафедральный Собор Святых Жен-Мироносиц, Собор Рождества Пресвятой Богородицы и Михайло-Архангельский храм.

² По итогам исследования международной благотворительной христианской организации «Open Doors» за 2012 г., Азербайджан занимает 25 место в списке стран, где чаще всего притесняют права христиан.

³ В мае 1909 г. была заложена основа первого католического храма в Баку – Храма Непорочного Зачатия Пресвятой Девы Марии. Официально католическая община Баку была зарегистрирована в Министерстве юстиции Азербайджана 2 апреля 1999 г. В мае 2002 г. Баку с официальным визитом посетил Папа Римский Иоанн Павел II. В феврале 2007 г. было завершено строительство Храма Пресвятой Девы Марии. В январе 2006 г. в Баку приступил к работе орден сестёр Милосердия Матери Терезы Калькуттской.

⁴ Это: (1) община горских евреев, проживающих в основном в Губе (посёлок Красная Слобода) и Баку; (2) община евреев-ашкенази (европейские евреи), с основными местами проживания в Баку и Сумгаите; (3) община грузинских евреев, в основном сосредоточенных на приграничных с Грузией районах Азербайджана.

⁵ Почти тысячелетие религия зороастризма была доминирующей на территориях, относящихся к современному Азербайджану. Симптоматично, что, по мнению некоторых специалистов, само название «Азербайджан» в переводе означает «Земля Вечного Огня». Культурные традиции зороастризма в современных условиях популярны в Азербайджане, находят свое проявление даже во время традиционных праздников других религий в виде игр, обрядов, особо популярных среди сельской молодежи; один из самых почитаемых праздников – Новруз Байрамы, своими корнями уходит к зороастризму. Традицию перепрыгивать через костер, которая очень популярна во время Новруза среди детворы и молодежи, также связывают с огнепоклонничеством.

§ 1.2. Государственные символы Азербайджана

В ст. 23 «Символы Азербайджанского государства» Конституция определила, что государственными символами Азербайджанской Республики являются Государственный флаг Азербайджанской Республики, Государственный герб Азербайджанской Республики и Государственный гимн Азербайджанской Республики. По Конституции изображение Государственного флага Азербайджанской Республики и Государственного герба Азербайджанской Республики, музыка и текст Государственного гимна Азербайджанской Республики определяются Конституционным законом Азербайджанской Республики.

9 ноября 1918 г. правительством Азербайджанской Демократической Республики было принято постановление о трехцветном государственном флаге. После падения 28 апреля 1920 г. АДР и установления Советской власти в Азербайджане этот флаг был отвергнут.

17 ноября 1990 г. трехцветный флаг был вторично восстановлен в правах решением Верховного Меджлиса Нахчыванской Автономной Республики и принят в качестве государственного флага Автономной Республики. На той же сессии Верховный Меджлис Нахчыванской АР ходатайствовал перед Верховным Советом Азербайджанской ССР о признании трехцветного флага в качестве государственного символа Азербайджана.

5 февраля 1991 г. Верховный Совет Азербайджанской Республики рассмотрел ходатайство Верховного Меджлиса Нахчыванской АР и принял постановление о признании трехцветного флага Государственным флагом Азербайджана.

Согласно ст. 23 Конституции Государственный флаг Азербайджанской Республики состоит из трех равных по ширине горизонтальных полос. Верхняя полоса – голубого, средняя полоса – красного, нижняя полоса – зеленого цвета. Под голубым цветом подразумевается тюркское происхождение Азербайджанского народа, красный цвет отражает курс на модернизацию общества и развитие демократии, а зеленый цвет указывает на принадлежность к исламской цивилизации. В середине красной полосы по обеим сторонам флага белым цветом изображены полумесяц с восьмиконечной звездой. Соотношение ширины флага к его длине составляет 1:2.

30 января 1920 г. правительство Азербайджанской Демократической Республики приняло постановление об объявлении конкурса на лучший Государственный герб республики. В постановлении указывалось, что победивший на конкурсе проект герба будет принят 28 мая. Однако в результате падения 28 апреля 1920 г. Азербайджанской Демократической Республики герб не был принят.

17 ноября 1990 г. Верховный Меджлис Нахчыванской АР, обсудив вопрос о Государственном гербе, ходатайствовал перед Верховным Советом Азербайджанской ССР об объявлении нового конкурса для изготовления Государственного герба Азербайджана. Конкурс был объявлен 5 февраля 1991 г. решением Верховного Совета Азербайджанской Республики. В течение 1991–1992 гг. на конкурс были представлены десятки проектов нового Государственного герба, на обсуждение были вынесены также предложения о принятии одного из проектов, изготовленных в 1919–1920 гг.

Верховный Совет Азербайджанской Республики 19 января 1993 г. принял Конституционный закон, согласно которому с некоторыми изменениями был утвержден проект Государственного герба, изготовленного в 1919–1920 гг.



Государственный флаг Азербайджанской Республики представляет изображение восьмиконечной звезды, в центре звезды – языков пламени.

Объемное изображение Государственного флага находится: в резиденции и служебном кабинете Президента Азербайджанской Республики; на здании Парламента, в зале заседаний

и служебном кабинете председателя Парламента Азербайджанской Республики; на зданиях всех судов, военных трибуналов, в залах судебных заседаний, в служебном кабинете председателей Конституционного Суда, Верховного Суда Азербайджанской Республики; в случаях, предусмотренных законодательством Азербайджанской Республики, на зданиях государственных органов; на зданиях дипломатических и торговых представительств консульских учреждений Азербайджанской Республики.



Государственный герб Азербайджанской Республики является символом независимости Азербайджанского государства. Представляет собой изображение восточного щита, помещенного на дуге, составленной из дубовых ветвей и колосьев. На щите на фоне цветов.

Государственный гимн Азербайджанской Республики. 30 января 1920 г. Совет Министров Азербайджанской Демократической Республики принял постановление о выработке национального гимна республики, с этой целью Министерством Народного Просвещения был объявлен конкурс. Однако падение АДР 28 апреля 1920 г. не позволило принять национальный гимн Азербайджана.

Принятым Законом от 27 мая 1992 г. «О Государственном гимне Азербайджанской Республики» составленный в 1919 г. композитором Узеиром Гаджибековым и поэтом Ахмедом Джавадом «Азербайджанский марш», был утвержден в качестве Государственного гимна Азербайджана.

По Конституции *столицей* Азербайджанской Республики является город Баку (ст. 22). Крупные города страны – Гянджа, Сумгаит, Шеки, Минчегуар Ленкорань, Нахичевань.

Согласно Конституции «Государственным языком Азербайджанской Республики является азербайджанский язык. Азербайджанская Республика обеспечивает развитие азербайджанского языка» (ч. 1 ст. 21). Азербайджанский язык с использованием в письме основ арабской графики распространен в Иране, Турции, Ираке. До 1929 г. письменность – на основе арабского алфавита, в 1929–1939 гг. – на основе латинской графики, с 1939 г. – на основе русской графики. В 1992 г. азербайджанский язык переведен на латинский алфавит, однако параллельно использовалась и русская графика. В 2003 г. состоялся полный переход на латинский алфавит. К азербайджанцам себя относят более 90% населения. Русская диаспора немногочисленна, составляет примерно 120 тысячам человек.

Относительно «других языков», включая русский язык, в действующей Конституции содержится оговорка следующего содержания: «Азербайджанская Республика обеспечивает свободное использование и развитие других языков, на которых говорит население» (ч. II ст. 21)¹.

Денежной единицей, как определено в ч. I ст. 19 Конституции, является манат. При этом использование на территории Азербайджанской Республики в качестве средства оплаты помимо маната других денежных единиц запрещается (ч. III ст. 19).

¹ См. : Конституция Азербайджана [Текст] // Конституции государств Европы: в 3 т. Т. 1. С. 135.

§ 2. Конституционная история. Действующая Конституция 1996 г.

Исторические земли Азербайджана, окруженные с севера Большими Кавказскими горами, с запада – горными хребтами Алагёз, включающих бассейн озера Гёйджа и Восточный Анадолу, с востока – Каспийским морем, а с юга – просторами Султаниат-Занджан-Хамадана являются одним из центров древней культуры.

Азербайджан – самое молодое государство Закавказья. Это название стало употребляться только в XX в., когда после распада Российской империи на карте Закавказья возникло три небольшие республики – Армения, Грузия и Азербайджан. До этого территория современного Азербайджана входила в состав разных государственных образований. В IX в. до н.э. на территории современного Азербайджана существовало государство Мана, земли которого также переходили под юрисдикцию разных древневосточных государств и царств. В начале VIII в. Закавказье оказалось под контролем Арабского Халифата, принесшего с собой ислам. Арабы были вытеснены тюркскими племенами в IX в. В период с XI по XIV вв. Закавказье подверглось нашествиям турок-сельджуков и, монголо-татар и войск Тимура. С XVI в. Закавказье стало ареной столкновения Персии и Османской империи. По условиям мирного договора 1639 г. территория современного Азербайджана была закреплена за Персией. Ослабление власти последней в XVIII в. привело к появлению в регионе 15 самостоятельных ханств (Дербентского, Бакинского, Гянджинского, Карабахского и др.). Располагавшиеся на территории современного Азербайджана ханства были присоединены к России в первой трети XIX в. в результате русско-турецких (1806–1812, 1828–1829 гг.) и русско-персидских войн (1804–1813, 1826–1828). По условиям Туркманчайского (1828) и Андрианопольского (1829) мирных договоров территория Закавказья признавалась за Россией¹. Включение благотворно сказалось на экономическом и культурном развитии региона. К 1901 г. нефтедобыча в районе Баку составила около половины мировой добычи; во второй половине 1860-х гг. началось строительство Закавказской железной дороги.

После февральской революции 1917 г. в Закавказье установилось двоевластие. Наряду с образованием краевого представительства Временного правительства, в крупных городах возникли Советы рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, в которых преобладали меньшевики и эсеры. При посредстве турецких регулярных частей, объединенных в Кавказскую исламскую армию под командованием Нури-паши азербайджанским лидерам удалось вытеснить своих политических противников и провозгласить образование Азербайджанской Демократической Республики (еще ранее о провозглашении ее независимости 28 мая 1918 г. было заявлено в Гяндже, или Елизаветполе). Первая сессия первого на мусульманском Востоке Парламента состоялась 7 декабря 1918 г. в г. Баку. В этот период Азербайджан находился под полным контролем внешних сил – Турции, а после ее поражения в Первой мировой войне – Великобритании. В апреле 1920 г. большевистское восстание в Баку, поддержанное силами Красной Армии (выступившей из Дагестана 11-й армии РККА) привело к падению АДР. Была образована Азербайджанская Советская Республика. Просуществовавшая в 1918–1920 гг. всего 23 месяца Азербайджанская Демократическая Республика не смогла принять Основной Закон. Таким образом, история возникновения конституционного строя Азербайджанской Республики приходится в основном на период, когда

¹ Политические системы современных государств : Энциклопедический словарь: В 4 т. Т. 1. С. 22–35.

страна входила в состав СССР. Несколько иная интерпретация развития государственности представлена в Конституционном акте «О государственной независимости Азербайджанской Республики» от 1992 г.

По версии этого документа 28 мая 1918 г. Национальный Совет Азербайджана принял Декларацию о независимости, возобновляя тем самым многовековые традиции государственности азербайджанского народа. Документ констатирует, что «Азербайджанская Республика, обладая на своей территории всей полнотой государственной власти, проводила самостоятельную внешнюю и внутреннюю политику. Были созданы и функционировали присущие самостоятельному государству институты – Парламент, правительство, армия, финансовая система Азербайджанской Республики. Азербайджанская Республика была признана многими иностранными государствами и установила с ними дипломатические отношения. Но 27–28 апреля 1920 г. РСФСР, грубо нарушая нормы международного права, без объявления войны ввела в Азербайджан части своих вооруженных Сил, оккупировала территорию суверенной Азербайджанской Республики, насильственно свергла законно избранные органы власти и положила конец независимости, достигнутой ценой огромных жертв азербайджанского народа. Вслед за этим Азербайджан, так же как и в 1806–1828 годах, был вновь аннексирован Россией».

При этом, как отмечается в документе, «Договор об образовании СССР от 30 декабря 1922 г. был призван закрепить эту аннексию. В дальнейшем, на протяжении 70 лет против Азербайджанской Республики фактически проводилась политика колониализма, беспощадно эксплуатировались природные ресурсы Азербайджана и растаскивались его национальные богатства, азербайджанский народ подвергался преследованиям и массовым репрессиям, попиралось его национальное достоинство. Несмотря на все это, азербайджанский народ продолжал свою борьбу за государственную независимость. Итогом этой борьбы стало принятие Верховным Советом Азербайджанской Республики 30 августа 1991 г. Декларации «О восстановлении государственной независимости Азербайджанской Республики».

Презюмируется, что «Конституционный Акт и учреждает основы государственного, политического и экономического устройства независимой Азербайджанской Республики». В этой связи примечательны в резолютивной части Акта статьи 1–3: «Ст. 1. Вторжение 27–28 апреля 1920 г. XI армии РСФСР в Азербайджан, аннексия территории республики, свержение Азербайджанской Демократической Республики, являющейся субъектом международного права, считать оккупацией Россией независимого Азербайджана. Статья 2. Азербайджанская Республика является преемницей существовавшей с 28 мая 1918 г. по 28 апреля 1920 г. Азербайджанской Республики. Статья 3. Договор об образовании СССР от 30 декабря 1922 г. является недействительным с момента подписания в части, относящейся в Азербайджану».

Понятно, что в современных реалиях содержание Конституционного Акта подлежит уяснению с точки зрения исторического толкования.

Первая Конституция Азербайджана была принята 19 мая 1921 г. на I Всеазербайджанском съезде Советов. Новая редакция Конституции Азербайджанской Республики, соответствующая Конституции СССР 1921 г., была принята 14 марта 1925 г. на IV Всеазербайджанском съезде Советов. Принятая 21 апреля 1978 г. последняя Конституция Азербайджанской ССР, как и предыдущие, соответствовала Конституции СССР. В августе 1991 г. Верховный совет Азербайджана провозгласил Декларацию о восстановлении государственной независимости Азербайджана на основе Акта 1918 г. 18 октября 1991 г. был принят вышеупомянутый Конституционный акт «О государственной независимости Азербайджанской Республики». Эти документы стали основой для дальнейшей работы над Конституцией Республики.

После обретения Азербайджаном независимости возникла необходимость в подготовке новой Конституции. Для этого под руководством президента была создана специальная комиссия, проект документа вынесен на все-народное обсуждение. После одобрения в ходе референдума 12 ноября 1995 г. была принята первая Конституция независимого Азербайджана; новая Конституция вступила в действие 27 ноября 1995 г. С этого времени 12 ноября отмечается в Азербайджане как День Конституции.

§ 2.2. Форма и структура действующей Конституции. Процедуры изменения и дополнения в Конституцию

По юридической форме Конституция 1995 г. (действующая в редакции постановлений Конституционного суда Азербайджанской Республики от 21.06.2002 г., 24.12.2008 г. 25.07.2016 г.) представляет собой единый систематизированный и кодифицированный акт, содержащий комплексы взаимосвязанных норм, принципов и институтов, системно регулирующие государственное и общественное устройство страны.

Структура Конституции 1995 г. состоит из пяти разделов, 12 глав и 158 статей.

Преамбула.

Глава I. Власть народа (ст. 1–6).

Глава II. Основы государства (ст. 7–23).

Глава III. Основные права и свободы человека и гражданина (ст. 24–71).

Глава IV. Основные обязанности граждан (ст. 72–80).

Глава V. Законодательная власть (ст. 81–98).

Глава VI. Исполнительная власть. Принадлежность исполнительной власти (ст. 99–124).

Глава VII. Судебная власть (ст. 125–133).

Глава VIII. Нахчыванская Автономная Республика (ст. 134–141).

Глава IX. Муниципалитеты (ст. 142–146).

Глава X. Система законодательства (ст. 147–151).

Глава XI. Изменения в Конституции Азербайджанской Республики (ст. 152–155).

Глава XII. Дополнения к Конституции Азербайджанской Республики (ст. 156–158).

Переходные положения (пункты 1–12).

Нетрадиционно для конституционной практики Конституция Азербайджана проводит различия между изменениями конституционного текста и дополнениями в Конституцию. Каждый из этих технико-юридических аспектов преобразования конституционного текста представлен соответственно отдельной главой. Конституция в главе XI императивно предписала, что изменения в тексте Конституции Азербайджанской Республики принимаются только путем референдума (ст. 152). Правом конституционной инициативы наделены Милли меджлис Азербайджанской Республики (Парламент) и Президент Республики. При этом по предлагаемым изменениям заранее должно быть получено заключение Конституционного Суда Азербайджанской Республики (ст. 152).

Конституция содержит указание относительно ее неизменяемых положений. Согласно Основному закону не могут выноситься на референдум предложения о внесении изменений или их отмене в статьи 1, 2, 6, 7, 8 и 21, отмене прав и свобод человека и гражданина, предусмотренных в главе III настоящей Конституции, или об ограничении в более высокой степени, чем предусмот-

рено международными договорами, участником которых является Азербайджанская Республика (ст. 155). Положение ст. 155 в равной степени действуют и в отношении главы XII Конституции (ст. 158).

Порядок принятия дополнений в Конституцию Азербайджанской Республики имеет конституционно-правовые основания. Согласно разделу XII Конституции дополнения в Конституцию Азербайджанской Республики могут быть предложены Президентом или не менее чем 63 депутатами Милли меджлиса (ст. 157)¹. Дополнения в Конституцию Азербайджанской Республики принимаются в виде конституционных законов, которые должны быть приняты Милли меджлисом большинством в 95 голосов (ч. I ст. 156). Предусмотрена усложненная процедура принятия такого конституционного закона: конституционные законы о дополнениях в Конституцию ставятся на голосование в Милли меджлисе дважды. При этом второе голосование проводится через 6 месяцев после первого голосования (ч. II ст. 156). Принятые Милли Меджлисом конституционные законы о дополнениях в Конституцию представляются на подписание Президенту, причем как после первого, так и после второго голосования. Соответственно конституционные законы о дополнениях в Конституцию Азербайджанской Республики вступают в силу по подписании их Президентом после второго голосования. Вступившие в силу конституционные законы о дополнениях в Конституцию являются ее (Конституции) неотъемлемой частью и не должны противоречить основному тексту Конституции Азербайджанской Республики (ч. V ст. 156)². Первые дополнения и изменения в Конституцию были внесены в ходе референдума 24 августа 2002 г., последние – 11 октября 2016 г. В 2002 году было внесено 31 дополнение и изменение в 22 статьи Конституции, 18 марта 2009 г. – 41 дополнение и изменение 29 статей Конституции; ряд существенных поправок внесены 11 октября 2016 г.

§ 3. Форма государственного правления и конституционная система высших органов государства

Согласно ч. III ст. 1 Конституции государственная власть в Азербайджанской Республике организуется на основе принципа разделения властей: законодательную власть осуществляет Милли меджлис Азербайджанской Республики; исполнительная власть принадлежит Президенту Азербайджанской Республики; судебную власть осуществляют суды Азербайджанской Республики³. На первый взгляд, такая расстановка властей более всего отвечает классической схеме организации власти, построенной по образцу США. При таком

¹ Конституция Азербайджана [Текст] // Конституции государств Европы: в 3 т. Т. 1. С. 168.

² Там же. С. 169.

³ Утверждение в компетентной литературе о том, что «Конституция Азербайджанской Республики установила президентскую форму правления» (Политические системы современных государств : Энциклопедический словарь: В 4 т. Т. 1. С. 34) требует уточнения. Как следует из части I ст. 7 Конституции, «Азербайджанское государство – демократическая, правовая, светская, унитарная республика». Речь, таким образом, в данной статье, помещенной в главе II «Основы государства», идет о республиканской форме правления безотносительно конкретного ее типа. Вывод же о президентском правлении в данной стране с учетом сделанных нами оговорок можно сделать лишь на основе взаимосвязанного толкования ряда норм Основного закона, прежде всего, статей 7, 8–10, 99–101.

политическом «раскладе» ключевыми прерогативами в системе власти обладают и президент и Парламент.

В действительности, как показывает конституционно-правовой анализ, специфика системы разделения властей в Азербайджане определяется тем, что в политическом процессе явно доминирует институт президентства. Как глава государства Президент Азербайджанской Республики является гарантом независимости и территориальной целостности Азербайджанского государства, соблюдения международных договоров, стороной которых является Азербайджанская Республика (ч. III ст. 8). Согласно части IV этой же статьи «Президент Азербайджанской Республики является гарантом независимости судебной власти». Часть III ст. 9 Конституции указывает на то, что «Президент Азербайджанской Республики является Верховным Главнокомандующим Вооруженных сил Азербайджанской Республики»¹.

Определение типа (вида) формы правления, как это вытекает из доктрины конституционализма, в решающей мере предопределено обстоятельствами, указывающими прежде всего на то, кто и как формирует высшую исполнительную власть, перед кем она несет реальную конституционную ответственность, т. е. кто может отправить правительство в отставку и др.² Именно в этой связи принципиально важны положения статей 99–101 Конституции Азербайджана. Согласно ст. 99 Конституции «в Азербайджанской Республике исполнительная власть принадлежит Президенту Азербайджанской Республики». В этом качестве Конституция наделила Президента ключевыми прерогативами во всех сферах государственной жизни. В частности, согласно ст. 101 Конституции Президент: представляет на утверждение Милли меджлису Азербайджанской Республики государственный бюджет Азербайджанской Республики; утверждает государственные экономические и социальные программы; назначает с согласия Милли меджлиса Азербайджанской Республики Премьер-министра Азербайджанской Республики; освобождает от должности Премьер-министра Азербайджанской Республики; назначает на должность и освобождает от должности членов Кабинета министров Азербайджанской Республики; в необходимых случаях председательствует на заседаниях Кабинета министров Азербайджанской Республики; принимает решение об отставке Кабинета министров Азербайджанской Республики; формирует центральные и местные органы исполнительной власти в пределах расходов, предусмотренных для исполнительной власти государственным бюджетом Азербайджанской Республики; отменяет постановления и распоряжения Кабинета министров Азербайджанской Республики и Кабинета министров Нахчыванской Автономной Республики, акты центральных и местных органов исполнительной власти; вносит представления в Милли меджлис Азербайджанской Республики о назначении на должность судей Конституционного суда Азербайджанской Республики, Верховного суда Азербайджанской Республики и апелляционных судов Азербайджанской Республики; назначает судей других судов Азербайджанской Республики; с согласия Милли меджлиса Азербайджанской Республики назначает и освобождает от должности Генерального

¹ Конституция Азербайджана // Конституции государств Европы: в 3 т. Т. 1. С. 133.

² Там же. С. 151–152.

прокурора Азербайджанской Республики; вносит представления в Милли Меджлис Азербайджанской Республики о назначении на должность и освобождении от должности членов Правления Центрального банка Азербайджанской Республики; из числа членов Правления Центрального банка Азербайджанской Республики назначает председателя Центрального банка Азербайджанской Республики; представляет на утверждение Милли меджлиса Азербайджанской Республики военную доктрину Азербайджанской Республики; назначает на должность и освобождает от должности высший командный состав Вооруженных Сил Азербайджанской Республики¹.

Таким образом, специфика системы разделения властей и формы государственного правления в Азербайджане определяется тем, что в политическом процессе явно доминирует институт президентства. С рассматриваемых позиций можно рассматривать Азербайджанскую Республику в качестве президентской республики с той лишь оговоркой, что центр власти смещен исключительно в сторону главы государства и главы исполнительной власти, персонифицированной в одном лице. Здесь речь идет о так называемой суб-президентской республике.

Позиции Президента в системе власти еще более усилены в связи с увеличением срока президентства. Как известно, до 2009 г. действовало ограничение на избрание на пост президента повторно свыше двух раз подряд (п. 5 ст. 101). По итогам референдума это ограничение снято новой редакцией п. 5. ст. 101, предусматривающей продление срока полномочий до окончания военных операций в случае, если «введение военных операций в условиях войны не позволяет провести выборы президента»².

Конституционную систему высших органов государства представляют Президент, Милли меджлис Азербайджанской Республики, Кабинет министров, Конституционный суд и Верховный суд Азербайджанской Республики.

§ 4. Конституционный статус высших органов государства

§ 4.1. Конституционный статус Президента.

Импичмент Президенту: основания, конституционные процедуры

При определении статуса высших органов государства Конституция на первое место выдвинула законодательный орган власти, что, конечно, не отменяет отмеченного ранее относительно доминирующей роли Президента в системе власти. Согласно Конституции Президент является главой Азербайджанского государства (ст. 8) и одновременно Президенту принадлежит исполнительная власть в Азербайджанской Республике (ст. 99). При этом применительно к Президенту (а равно и к Премьер-министру) Конституция не употребляет термин «глава исполнительной власти», хотя конституционный смысл ст. 99 на это вполне определенно указывает.

По Конституции Президентом может быть избран гражданин Азербайджанской Республики не моложе 35 лет, постоянно проживающий на территории Республики свыше 10 лет, обладающий избирательным правом, в том

¹ Конституция Азербайджана [Текст] // Конституции государств Европы: в 3 т. Т. 1. С. 154–155.

² Там же. С. 154.

числе не судимый за тяжкое преступление, не имеющий обязательств перед другими государствами, имеющий высшее образование, не имеющий двойного гражданства (ст. 100). Президент Азербайджанской Республики обладает правом неприкосновенности. Честь и достоинство Президента Азербайджанской Республики охраняются законом. Президент избирается на 5-летний срок путем всеобщих, прямых и равных выборов при свободном, личном и тайном голосовании. Для победы в первом туре необходимо, чтобы за кандидата на пост Президента проголосовало более половины голосов избирателей, участвующих в голосовании. Если такое большинство не набрано в первом туре голосования, то второй тур проводится во второе воскресенье после первого тура голосования. Во втором туре голосования участвуют лишь два кандидата, набравшие больше всех голосов в первом туре, либо два кандидата, идущие после кандидатов, набравших больше всех голосов и отозвавших свои кандидатуры. Избранным президентом считается кандидат, набравший во втором туре большинство голосов.

Закрепленное первоначальной редакцией в п. V ст. 101 Конституции положение о том, что «никто не может быть избран Президентом Азербайджанской Республики повторно свыше двух раз», действует с учетом внесенной в п. V ст. 101 Конституции поправки: «срок полномочий Президента может быть продлен до окончания военных операций в случае, если «введение военных операций в условиях войны не позволяет провести выборы президента».

Последние выборы Президента страны состоялись 11 апреля 2018 г. Их результаты представлены в таблице 15. Заметим, что на выборах в 2013 г. И. Алиев набрал 84,54 % голосов¹.

Таблица 15.

Кандидат	Партия	Число голосов ^[11]	Доля голосов ^[11]
Ильхам Алиев	Новый Азербайджан	3126113	84.54 %
Джамиль Гасанли	Национальный совет демократических сил (азерб.) русск.	204642	5.53 %
Игбал Агазаде	Умид (англ.) русск.	88723	2.40 %
Гудрат Гасангулиев (азерб.) русск.	Партия Народного фронта Азербайджана	73702	1.99 %
Захид Орудж (азерб.) русск.	Независимый кандидат	53839	1.46 %
Ильяс Исмаилов (азерб.) русск.	Справедливость (англ.) русск.	39722	1.07 %
Араз Ализаде	Социал-демократическая партия Азербайджана	32069	0.87 %
Фарадж Гулиев (азерб.) русск.	Национальное движение возрождения (азерб.) русск.	31926	0.86 %
Хафиз Гаджиев (азерб.) русск.	Современный Мусават (англ.) русск.	24461	0.66 %
Сардар Мамедов (азерб.) русск.	Демократическая партия Азербайджана	22773	0.62 %
Ахмед Оруджов (азерб.) русск.	Свобода (азерб.) русск.	Не были зарегистрированы	
Ильгар Мамедов (англ.) русск.	Независимый кандидат		
Фуад Алиев (азерб.) русск.	Либерально-демократическая партия Азербай- джана		
Али Алиев (азерб.) русск.	Гражданин и развитие (азерб.) русск.		

¹ См. : trend.az.

Арастун Оруджлу (азерб.) русск.	Независимый кандидат	
Исмаил Юсифов (азерб.) русск.	Независимый кандидат	
Эльшан Гасанов (азерб.) русск.	Независимый кандидат	
Гудрат Исагов (азерб.) русск.	Независимый кандидат	
Ильгар Мамедов	Независимый кандидат	
Рауф Гулиев (азерб.) русск.	Независимый кандидат	
Идаят Рустамбейли (азерб.) русск.	Независимый кандидат	

Вступление в должность Президента обременено конституционным требованием приведения к присяге. Согласно Конституции, в течение трех дней, начиная со дня объявления итогов выборов Президента, при участии судей Конституционного Суда лицо, избранное Президентом Азербайджанской Республики, приносит присягу. Именно с этого момента – со дня принесения присяги – Президент считается приступившим к выполнению своих полномочий (ч. I и II ст. 103).

Полномочия Президента исчерпывающе определены в Конституции (ст. 109). Для осуществления своих обширных полномочий Президент издает указы, содержащие общие правила и ненормативные распоряжения (ст. 113). Как правило, такие акты вступают в силу с момента их опубликования. По Конституции Президент досрочно прекращает полномочия в случаях: а) ухода в отставку, б) при полной утрате по состоянию здоровья способности исполнять свои полномочия, в) отстранении от должности (ч. I ст. 104). При досрочном уходе Президента с должности в течение трех месяцев проводятся внеочередные выборы Президента. В этом случае до избрания нового Президента его полномочия выполняет премьер-министр Азербайджанской Республики.

Отстранение от должности Президента (импичмент) является мерой конституционной ответственности. Правовые основания для этого предусмотрены Конституцией: совершение Президентом тяжкого преступления (ч. I ст. 107). Согласно конституционных процедур инициатива в отстранении может быть выдвинута перед Милли меджлисом Азербайджанской Республики исключительно Конституционным Судом Республики на основании заключения Верховного суда, представленного в течение 30 дней.

Решение об отстранении Президента от должности (импичменте) принимается постановлением Милли меджлиса, принятым большинством в 95 голосов депутатов; при этом постановление должно быть подписано председателем Конституционного Суда. В том случае, если Конституционный суд в течение одной недели не выступит за подписание принятого об отстранении постановления, то оно (постановление) не вступает в силу.

Обязательным условием конституционности отстранения от должности является соблюдение процессуальных сроков: постановление об отстранении Президента от должности должно быть принято в течение двух месяцев со дня обращения Конституционного суда в Милли меджлис. Если в течение этого срока указанное постановление не будет принято, то выдвинутое против Президента обвинение считается отвергнутым (ч. III ст. 107)¹.

¹ Конституция Азербайджана [Текст] // Конституции государств Европы: в 3 т. Т. 1. С. 154.

§ 4.2. Организация высшей исполнительной власти. Кабинет Министров

Конституция определила принадлежность исполнительной власти исключительно Президенту Республики. По Конституции Президент в целях организации осуществления исполнительных полномочий создает Кабинет министров Азербайджанской Республики (ст. 114). При этом конституционно Кабинет министров квалифицируется «вышестоящим органом исполнительной власти Президента Азербайджанской Республики» (ч. II ст. 114). Кабинет министров подчиняется Президенту и ему подотчетен. Президент определяет и порядок деятельности Кабинета министров.

Согласно Конституции в состав Кабинета министров входят Премьер-министр, его заместители, министры и руководители других центральных органов исполнительной власти.

Компетенция Кабинета министров является «связанной» и обусловлена местом и ролью Президента в системе исполнительной власти. Соответственно по Конституции *Кабинет министров Азербайджанской Республики*: составляет проект государственного бюджета Азербайджанской Республики и представляет его Президенту; обеспечивает исполнение государственного бюджета Республики; организует осуществление финансово-кредитной и денежной политики, а также государственных экономических и государственных социальных программ; руководит министерствами и другими центральными органами исполнительной власти, отменяет их акты; решает другие вопросы, отнесенные Президентом к его ведению.

Реализуя полномочия, Кабинет министров принимает различные акты: при установлении общих правил принимает постановления, по другим вопросам распоряжения; указанные акты вступают в силу с момента их опубликования (ч. I и II ст. 120).

Конституция нигде не содержит указаний относительно того, что Премьер-министр возглавляет Кабинет министров. Не меняет сути то обстоятельство, что на заседаниях Кабинета министров, как правило, председательствует Премьер-министр (ст. 117). По смыслу конституционных норм Премьер-министр организует работу Кабинета министров. Тем не менее, к этой кандидатуре предъявляются повышенные требования в сравнении с иными членами Кабинета министров. По Конституции на должность Премьер-министра назначается гражданин Республики в возрасте не моложе 30 лет, обладающий избирательным правом, имеющий высшее образование, не имеющий обязательств перед другим государством (ч. I ст. 121). Согласно Конституции в течение срока полномочий личность Премьер-министра неприкосновенна. Полномочия могут быть прекращены только Президентом и только на основании представления Генерального прокурора Республики (ч. I и IV ст. 123).

Конституционно установлено, что Премьер-министр назначается Президентом с согласия Милли меджлиса. Предложение о кандидатуре вносится на обсуждение Милли меджлиса Президентом не позднее одного месяца со дня начала исполнения своих обязанностей или не позднее двухнедельного срока со дня ухода в отставку Кабинета министров. Решение по кандидатуре на пост Премьер-министра Милли меджлис принимает не позднее одной недели со дня представления этой кандидатуры. Если указанный порядок будет нарушен

или три раза не будет дано согласие на назначение на должность Премьер-министра представленных Президентом кандидатур, то Президент может назначить Премьер-министра без согласия Милли меджлиса (ст. 118).

Подотчетность Кабинета министров Президенту предполагает, что в день вступления в должность и начала исполнения своих полномочий вновь избранного Президента Кабинет министров подает в отставку. Кроме того, отставка возможна и по усмотрению Президента (п. 6 ст. 109).

Следует обратить внимание и на то обстоятельство, что действующая Конституция, вопреки существующим представлениям о президентской республике, предполагает ответственность Кабинета министров, в том числе и перед Милли меджлисом. Согласно п. 14 ч. I ст. 95 Конституции к ведению Милли меджлиса Республики относится в том числе «решение вопроса о доверии Кабинету министров Азербайджанской Республики»¹.

§ 4.3. Организация законодательной власти. Статус Милли Меджлиса

В Азербайджане в 1991–1996 гг. законодательная власть имела переходный характер: на основе существовавшего модифицированного Верховного совета был сформирован из 50 депутатов Национальный совет, занимавшийся разработкой новой конституции, принятой в ноябре 1995 г. С введением в действие Конституции действует Парламент – Мили меджлис (Национальное собрание).

Действующая Конституция определяет, что законодательную власть в Азербайджанской Республике осуществляет Милли меджлис, состоящий из 125 депутатов. Депутаты Милли меджлиса избираются на основе мажоритарной избирательной системы и всеобщих, равных и прямых выборов путем свободного, личного и тайного голосования.

Конституционный срок полномочий каждого созыва Милли меджлиса составляет пять лет. В случае, если ведение военных операций в условиях войны не позволяет провести выборы в Милли меджлис, то срок полномочий созыва Милли меджлиса продлевается до окончания военных операций. Решение об этом принимается Конституционным судом Республики на основании обращения государственного органа, обеспечивающего проведение выборов (референдума). Конституционно определена и дата выборов каждого созыва Милли меджлиса: выборы проводятся каждые пять лет в первое воскресенье ноября (ч. II ст. 84).

Кандидатами в депутаты могут быть: граждане Азербайджанской Республики в возрасте не моложе 25 лет. Не могут быть избраны депутатами Милли меджлиса лица, имеющие двойное гражданство, имеющие обязательства перед другими государствами, работающие в системе исполнительной или судебной власти, лица, занимающиеся другой оплачиваемой деятельностью, исключая научную, педагогическую и творческую деятельность, религиозные деятели, лица, недееспособность которых подтверждается судом, осужденные за тяжкие преступления, отбывающие наказание в местах лишения свободы по приговору суда, вступившему в законную силу (ч. II ст. 84).

¹ Конституция Азербайджана [Текст] // Конституции государств Европы: в 3 т. Т. 1. С. 150.

Последние парламентские выборы состоялись 1 ноября 2015 г. Результаты выборов представлены в таблице 16.

Таблица 16.

Партия	Голосов	%	Мест	+/-
Новый Азербайджан	1,340,770	47.20	69	-2
Азербайджанский народный фронт	42,459	1.49	1	0
Партия гражданской солидарности	37,561	1.32	2	-1
Партия великого порядка	34,156	1.20	1	0
Партия Родины	28,483	1.00	1	-1
Мусават	24,995	0.88	0	0
Партия социальной справедливости	22,003	0.77	1	0
Партия демократических реформ	21,044	0.74	1	0
Партия единства	15,070	0.53	1	+1
Партия счастья	14,815	0.52	0	-1
Партия гражданской солидарности	13,548	0.48	1	0
Партия демократического просвещения	13,279	0.47	1	+1
Партия национального возрождения Родины	12,043	0.42	1	новая партия
Классический народный фронт	11,671	0.41	0	0
Коммунистическая партия Азербайджана	11,426	0.40	0	0
СДП	11,288	0.40	1	+1
Партия национальной независимости Азербайджана	10,526	0.37	0	0
Партия справедливости	6,507	0.23	0	-1
Азербайджанская народная партия	6,152	0.22	0	0
Партия гражданского развития	3,374	0.12	0	0
Партия демократических азербайджанцев	3,230	0.11	0	0
Партия великого Азербайджана	2,807	0.10	0	0
Демократическая партия Азербайджана	2,746	0.10	0	0
амдеп	481	0.02	0	новая партия
Независимые	1,150,413	40.50	43	-3
Недействительные	—	1	—	—
Пустые бюллетени	33,696	—	—	—
Всего	2,874,543	100	125	0

Конституция устанавливает перечень обстоятельств, несовместимых с мандатом парламентария.

Согласно Конституции депутат Милли меджлиса лишается своего мандата в следующих случаях:

- (1) при выявлении неправильного подсчета голосов во время выборов;
- (2) при выходе из гражданства Азербайджанской Республики или принятии гражданства другого государства;
- (3) при совершении преступления и наличии приговора суда, вступившего в законную силу;
- (4) при занятии должности в государственных органах, став религиозным деятелем, при занятии предпринимательской, коммерческой или иной оплачиваемой деятельностью (исключая научную, педагогическую и творческую деятельность);
- (5) при отказе по собственному желанию (ч. I ст. 89).

Депутаты Милли меджлиса обладают иммунитетом (неприкосновенностью и ответственностью) и индемнитетом, работая на возмездных началах в законодательном органе власти.

Мили меджлис из своего состава выбирает председателя и его заместителей, учреждает постоянные и другие комиссии, создает Счетную палату.

К ведению Милли меджлиса относятся:

организация работы Милли Меджлиса;

учреждение (по представлению Президента) дипломатических представительств Республики;

административно-территориальное деление;

ратификация и денонсация межгосударственных договоров;

утверждение представленного Президентом государственного бюджета и контроль за его исполнением;

избрание по представлению Президента уполномоченного по правам человека;

утверждение представленной Президентом военной доктрины Республики;

утверждение предусмотренных Конституцией указов Президента Республики;

выдача Президенту согласия на назначение на должность Премьер-министра;

выдача согласия на назначение на должность представленных Президентом судей Конституционного и Верховного суда, апелляционных судов Республики, а также согласия на назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора;

отстранение от должности в порядке импичмента Президента Республики на основании представления Конституционного суда;

отстранение от должности судей на основании представления Президента.

Это также: решение вопроса о доверии Кабинету министров;

назначение на должность и освобождение от должности представленных Президентом членов Правления Национального Банка Республики;

дача Президенту согласия на привлечение Вооруженных сил Азербайджанской Республики к выполнению задач, не связанных с их назначением;

на основании обращения Президента Азербайджанской Республики дача согласия на объявление войны и заключение мира;

назначение референдума и принятие амнистии.

По вопросам, относящимся к его ведению, Милли меджлис принимает конституционные законы, законы и постановления.

§ 4.4. Законодательное производство

Законодательные производства относятся к числу наиболее важных в парламентской практике. Конституция более или менее детально регламентирует эту деятельность. В частности, Конституцией определено, что право законодательной инициативы в Милли меджлисе (право вносить на рассмотрение Милли меджлиса законопроекты) принадлежит депутатам Милли меджлиса, Президенту Республики, Верховному суду, 40 тыс. граждан Азербайджанской Республики, обладающих избирательным правом, Прокуратуре Республики и Али меджлису Нахчыванской Автономной Республики (ч. I ст. 96).

При этом проекты законов или постановлений, представленные на рассмотрение субъектами права законодательной инициативы, кроме депутатов Милли Меджлиса, выносятся на обсуждение и ставятся на голосование в представленном виде. Изменения в такие проекты законов или постановлений могут вноситься с согласия субъекта, пользующегося правом законодательной инициативы (ч. II и III ст. 96). Как следует из Конституции, все эти проекты законов ставятся на голосование в Милли Меджлисе в течение двух месяцев (ч. IV ст. 96). При условии, что Президент, Верховный Суд, Прокуратура и Али Меджлисом Нахчыванской Автономной Республики объявляют представленные ими в Милли Меджлис законопроект срочным, срок его рассмотрения составляет 20 дней (ч. V ст. 96)¹.

¹ О понятии срочных законопроектов см. : Червонюк В. И. Законодательная власть в зарубежных странах. Часть II. Законодательные производства : учебное пособие. М., 2012. С. 24–59.

Законопроект рассматривается по процедуре чтений, после чего выносится на голосование. Согласно Конституции по законопроектам, касающихся выборов Президента Республики, выборов в Милли Меджлис и статуса депутатов Милли Меджлиса, а также референдума законы принимаются большинством в 83 голоса, «по остальным же вопросам – большинством в 63 голоса» (ч. II ст. 94).

Принятый Милли Меджлисом закон в течение 14 дней со дня принятия представляется на подпись Президенту Республики. При этом, если законопроект ранее объявлен срочным, то он представляется Президенту на подпись в течение 24 часов со дня его принятия (ч. I и II ст. 97). Санкционированный Президентом закон вступает в силу со дня опубликования, если в самом законе не предусмотрен иной порядок.

§ 5. Организация судебной власти

Организации судебной власти в Азербайджане посвящена глава VII Конституции. Как следует из Основного закона страны, судебную власть в Республике осуществляют Конституционный суд, Верховный суд, апелляционные суды, общие и специализированные суды Республики.

Соответственно судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского и уголовного судопроизводства и других форм, предусмотренных законом. Конституцией предусматривается, что при совершении судьями преступлений Президент Республики на основе заключения Верховного Суда может выступить перед Милли меджлисом с инициативой отстранения судей от должности. Соответствующее заключение Верховного суда должно быть представлено Президенту по его запросу в течение 30 дней после внесения запроса. Таким образом, как и в ряде зарубежных государств, в Республике по отношению к судьям применим импичмент.

При этом решение об отстранении от должности судей Конституционного и Верховного судов, а равно апелляционных судов Республики принимается Милли меджлисом большинством в 83 голоса. Что касается решений об отстранении от должности иных судей, то таковые принимаются Милли меджлисом большинством в 63 голоса.

Высшим судебным органом по гражданским, уголовным и другим делам, отнесенным к производству общих и специализированных судов, является Верховный суд Республики; он также осуществляет правосудие в кассационном порядке; дает разъяснения по вопросам судебной практики.

Судами вышестоящей инстанции по делам, отнесенным законом к их полномочиям, являются апелляционные суды. Как и судей Верховного суда судей апелляционных судов назначает Милли меджлис по представлению Президента. Судебным органом конституционного контроля является Конституционный суд. Он состоит из девяти судей, назначаемых Милли меджлисом по представлению Президента. Конституционный суд по запросам Президента, Милли меджлиса, Кабинета министров, Верховного суда, Прокуратуры, Али меджлиса Нахчыванской Автономной Республики решает вопросы:

(1) о соответствии законов Республики, указов и распоряжений Президента, постановлений Милли Меджлиса, постановлений и распоряжений Кабинета Министров, нормативных правовых актов центральных органов исполнительной власти Республики Конституции Республики;

(2) о соответствии указов Президента, постановлений Кабинета Министров, нормативных правовых актов центральных органов исполнительной власти законам Азербайджанской Республики;

(3) о соответствии постановлений Кабинета Министров и нормативных правовых актов центральных органов исполнительной власти указам Президента;

(4) о соответствии в предусмотренных в законе случаях решений Верховного суда Конституции и законам Азербайджанской Республики;

(5) о соответствии актов муниципалитетов Конституции, законам, указам Президента, постановлениям Кабинета Министров (в Нахчыванской Автономной Республике – также Конституции и законам Нахчыванской Автономной Республики и постановлениям Кабинета Министров Нахчыванской Автономной Республики);

(6) о соответствии не вступивших в силу межгосударственных договоров Азербайджанской Республики Конституции Республики;

(7) о соответствии межправительственных договоров Конституции и законам;

(8) о соответствии Конституции и законов Нахчыванской Автономной Республики, постановлений Али Меджлиса Нахчыванской Автономной Республики, постановлений Кабинета Министров Нахчыванской Автономной Республики Конституции Азербайджанской Республики;

(9) о соответствии законов Нахчыванской Автономной Республики, постановлений Кабинета Министров Нахчыванской Автономной Республики законам Азербайджанской Республики;

(10) о соответствии постановлений Кабинета Министров Нахчыванской Автономной Республики указам Президента и постановлениям Кабинета Министров Азербайджанской Республики.

К компетенции Конституционного суда относится также разрешение споров, связанных с разграничением полномочий между законодательной, исполнительной и судебной властями; толкование (на основании запросов) Конституции и законов Азербайджанской Республики. С конституционными жалобами в Суд могут в определенных Конституцией случаях обращаться непосредственно граждане. В Конституционный суд вправе обращаться суды по вопросам толкования Конституции и законов Азербайджанской Республики, по вопросам осуществления прав и свобод человека, а также Уполномоченный по правам человека Республики в связи с нормативными актами органов законодательной и исполнительной власти, актами муниципалитетов и судов, нарушающими права и свободы человека.

Решения Конституционного суда имеют обязательную силу на всей территории Республики и подлежат опубликованию. Законы и другие акты либо их отдельные положения; межправительственные договоры Азербайджанской Республики утрачивают силу, а межгосударственные договоры Азербайджанской Республики не вступают в силу в срок, установленный решением Конституционного суда.

§ 5.2. Прокуратура Республики Азербайджан в механизме государства

Прокуратура Азербайджанской Республики является единым централизованным органом, основанным на подчинении территориальных и специализированных прокуроров Генеральному прокурору Республики.

Генеральный прокурор назначается на должность и освобождается от должности Президентом Азербайджанской Республики с согласия Милли Меджлиса.

Прокуратура в порядке и случаях, предусмотренных законом, осуществляет надзор за исполнением и примечанием закона; в предусмотренных законом случаях возбуждает уголовные дела и ведет следствие; поддерживает в суде государственное обвинение; возбуждает в суде иск; приносит протесты на решения суда.

§ 6. Территориальная организация государства и публичная власть на местах

Согласно Конституции Азербайджан является унитарным централизованным государством. Административно-территориальное деление включает 66 районов и Нахичеванскую (Нахчыванскую) автономную республику. Статус Нагорного Карабаха не определен. Из 69 городов 11 являются городами центрального (прямого) подчинения.

Исполнительную власть на местах осуществляют главы исполнительной власти. Они назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом Азербайджанской Республики. Полномочия исполнительной власти на местах определяются Президентом (ст. 124). Нахичеванская Автономная Республика является автономным государством в составе Азербайджанской Республики. Ее статус устанавливается Конституцией Азербайджана (глава VIII): Нахичеванская Автономная Республика является неотъемлемой составной частью Азербайджанской Республики. Конституция, законы Азербайджанской Республики, указы Президента и постановления Кабинета Министров Республики обладают обязательной силой на территории Нахичеванской Автономной Республики. Конституция и законы Нахичеванской Автономной Республики, принятые Али Меджлисом Нахичеванской Автономной Республики, не должны противоречить соответственно Конституции и законам Азербайджанской Республики; постановления, принятые Кабинетом Министров Нахичеванской Автономной Республики – Конституции и законам Азербайджанской Республики, указам Президента и постановлениям Кабинета Министров. Конституция Нахчыванской Автономной Республики представляется Милли меджлису Президентом и утверждается конституционным законом.

Согласно Конституции Азербайджана законодательную власть в Нахичеванской Автономной Республике осуществляет Али меджлис, исполнительную власть – Кабинет министров, судебную власть – суды Автономной Республики. Высшим должностным лицом Нахичеванской Автономной Республики является председатель Али меджлиса Автономной Республики.

Али меджлис Нахичеванской Автономной Республики состоит из 45 членов, избираемых на пять лет. Али меджлис Автономной Республики избирает

председателя Али меджлиса и его заместителей, организует постоянные и другие комиссии.

Состав Кабинета министров Автономной Республики утверждается Али меджлисом Автономной Республики по представлению ее Премьер-министра. В свою очередь Премьер-министр Автономной Республики назначается Али меджлисом на основании представления Президента Азербайджанской Республики.

Местное самоуправление осуществляется муниципалитетами, формируемыми на основе выборов. Основы статуса муниципалитетов устанавливаются Конституцией, а правила выборов в муниципалитеты – законом.

Являясь представительным органом власти, муниципалитеты осуществляют свою деятельность посредством заседаний, постоянных и иных комиссий. На заседаниях муниципалитетов решаются кадровые и иные вопросы, в частности: признание полномочий членов муниципалитета, утеря их полномочий и прекращение их полномочий в случаях, установленных законом; утверждение регламента муниципалитета; избрание председателя муниципалитета и его заместителей, постоянных и других комиссий; установление местных налогов и сборов; утверждение местного бюджета и отчетов о его исполнении; владение муниципальной собственностью, пользование этой собственностью и распоряжение ею; принятие и исполнение местных программ социальной защиты и социального развития, а также местных экономических программ.

Конституция устанавливает, что муниципалитетам могут быть переданы дополнительные полномочия законодательной и исполнительной властями. Для осуществления этих полномочий муниципалитетам должны быть выделены соответствующие финансовые средства. Осуществление таких полномочий контролируется соответственно законодательной и исполнительной властью.

По вопросам, рассматриваемым на заседаниях муниципалитета, принимаются решения. Такие решения принимаются простым большинством голосов членов муниципалитета. Решения, связанные с местными налогами и сборами, принимаются большинством в две трети голосов членов муниципалитета. Конституция предоставляет ряд гарантий муниципалитетам: гарантируются судебная защита муниципалитетов, возмещение дополнительных расходов, возникших в результате решений государственных органов; презюмируется независимость муниципалитетов при осуществлении ими полномочий. Однако это не исключает и их ответственности перед гражданами, проживающими на их территории. При совершении определенных законом нарушений применяются конституционные санкции в виде приостановления или прекращения полномочий муниципалитетов, досрочного их роспуска. Одновременно государство осуществляет контроль за деятельностью муниципалитетов.

В случаях и порядке, установленных законом, муниципалитеты представляют Милли меджлису отчет о своей деятельности.

§ 7. Вооруженные силы и полиция в конституционном механизме

Согласно принятому 9 октября 1991 г. Верховным Советом Азербайджана Закону о Вооруженных силах в течение трех месяцев должна была быть сформирована Национальная армия.

По действующей Конституции Азербайджанская Республика с целью обеспечения своей безопасности создает Вооруженные силы и другие вооруженные формирования (ч. I ст. 9). При этом конституционно установлено, что Азербайджанская Республика отвергает войну как средство посягательства на независимость других государств и как способ решения международных конфликтов. По Конституции Президент Азербайджанской Республики является Верховным Главнокомандующим Вооруженных сил Азербайджанской Республики.

Согласно официальным данным, структура Национальной армии Азербайджана включает: сухопутные войска; военно-воздушные силы, включая войска противовоздушной обороны Азербайджана; военно-морские силы. Кроме Вооруженных сил, существуют несколько правительственных военизированных учреждений в которые входят внутренние войска Азербайджана, государственная пограничная служба Азербайджана, включая береговую охрану, а также рассматриваемая как резервный компонент Национальной армии и как полунезависимый орган Министерства обороны Национальная гвардия Азербайджанской Республики.

Из официальных источников следует, что военный бюджет страны на 2011 г. составил 6,2 млрд дол. США (для сравнения: военный бюджет 2008 г. составлял 1,3 млрд дол. США).

По существующим оценкам, за последние 10–12 лет Азербайджан закупил значительное количество вооружений и военной техники, особенно танков, артиллерийских систем, боевых самолетов. Вооружение было поставлено в основном из Украины, России, Китая, государств Центральной Азии, Восточной Европы. При этом наиболее существенным фактором, оказывающим дестабилизирующее воздействие на регион, западные эксперты считают поставку Украиной Азербайджану в 2004–2005 гг. 12 300-миллиметровых реактивных систем залпового огня 9А52 «Смерч», по своему поражающему воздействию вплотную примыкающих к категории оружия массового поражения. По мнению экспертного сообщества, появление этого оружия на вооружении Вооруженных сил Азербайджана может разрушить весь военный баланс сил на Южном Кавказе, сложившийся к настоящему времени. По оценкам экспертов, на вооружении азербайджанской армии одних только танков насчитывается около 500 единиц. Соответственно в настоящее время у Азербайджана в 1,5–2 раза больше танков и ББМ, в 2–2,5 раза больше артиллерийских систем и т. д., чем ему разрешено иметь по условиям Договора об обычных вооруженных силах в Европе (1990 г.)¹.

Исследователи обращают внимание на существенную помощь Турции в укреплении азербайджанской армии. Это выражается как в подготовке специалистов, так и в поставках различных видов вооружения и военной техники².

Примечательно, что отдельные воинские части (в частности, Бакинский корпус, в котором служит примерно 20 % личного состава Вооруженных сил Азербайджана) переходит на стандарты НАТО; соответственно организационно-штатная структура, пра-

¹ Минасян С. Военно-технические аспекты региональной безопасности и проблемы контроля над вооружениями на Южном Кавказе // Регион, Фонд «Нораванк». – 2005. – № 2 (6).

² Военная помощь Турции Азербайджану составляет 170 миллионов долларов // РИА «Новости». – 2005. – 22 июля.

вила и инструкции, принятые в войсках Североатлантического альянса применяются в таких подразделениях¹.

Статус полиции и ее роль в государственном механизме определен Законом Азербайджанской Республики от 28 октября 1999 г. № 727-ІГ «О полиции» (с поправками от 12.10.2001 г., 15.11.2001 г., 15.03.2002 г., 24.05.2002 г., 24.12.2002 г., 30.12.2003 г., 05.03.2004 г.)².

В соответствии с ч. I ст. 3 Закона назначение полиции в Азербайджанской Республике заключается в защите жизни, здоровья, прав и свобод людей, законных интересов и собственности государства, физических и юридических лиц от противоправных действий. Часть вторая этой же статьи содержит закрытый (исчерпывающий) перечень «основных обязанностей» полиции. При этом согласно ч. III ст. 3 «привлекать полицию для исполнения не установленных настоящим Законом обязанностей запрещается».

Глава II Закона закрепляет перечень полномочий сотрудника полиции (ст. 13–20), а глава III содержит комплекс норм, определяющих полномочия сотрудника полиции, связанные с ограничением прав лица на свободу, неприкосновенность жилья, применением физической силы (ст. 21–27).

В соответствии с Законом создание, реорганизация и ликвидация служб полиции, руководство деятельностью полиции, назначение на должность и освобождение от должности в органах полиции осуществляются Министерством внутренних дел Азербайджанской Республики (ст. 9). Последующие главы Закона определяют основы прохождения службы в полиции (глава IV), материальное и социальное обеспечение сотрудника полиции (глава V), финансирование и материально-техническое обеспечение деятельности полиции (глава VI).

¹ Мамедов Д. Как комбату стать майором: Бакинский корпус азербайджанской армии переходит на стандарты НАТО // Военно-промышленный курьер. – 2006. – № 48 (164). – 13–19 дек.

² Сборник законодательных актов Азербайджанской Республики. – 1999. – № 11, ст. 611.

Глава 11. Основы конституционного права Республики Таджикистан



§ 1. Конституционные характеристики страны и ее государственные символы

Таджикистан – горная страна на юго-востоке Средней Азии, расположенная вдали от морей и океанов, граничит с Узбекистаном, Кыргызстаном на севере и западе, с Китаем – на востоке и Афганистаном – на юге. Общая площадь страны составляет 143,1 тыс. кв. км (самая маленькая республика Средней Азии)¹.

Население страны, по экспертным оценкам, по состоянию на декабрь 2018 г. составляет 9 153 467 чел.². Отмечается высокий уровень роста населения. Рост численности населения в 2018 г. составил 187 617 чел.

¹ Предки таджиков называли свою страну «Aryānam Vaejā». Название происходит от древнеиранского «aryānam» и авест. «Aīryānam» (на среднеперсидском – «Eṛān», на таджикском – «Эрон») и означает «Страна Ариев». Предполагается, что в эпоху Ахеменидов (550–327 гг. до н. э.) понятие «Aryānam Vaejā» трансформировалось в «Aryānam Xšāθram» – «Государство Ариев». Арийские племена (арьи) – Ариец (арья) – от авестийского слова «aīa» и иранского «aīrya» означает «благородный», «чистый» – название древних индоиранских племён, которые в начале II тысячелетия до н. э. отделились от индоевропейских племён и переселились в Центральную Азию («Айрияна Ваэджа» (авест.) – арийский простор, страна).

² Различны и данные о темпах среднегодового прироста: 1,5–2,1 %. Население быстро увеличивалось в 1960–1980-х гг. В 1980 г. равнялось 4 млн, в 1990 – 5,3 млн. В дальнейшем темпы снизились, особенно заметно – в годы гражданской войны (1992–1997). В этот период погибли десятки тысяч людей. Сильно сказалась на численности населения сопровождавшая войну эмиграция (500–800 тыс.). Это были, главным образом, таджики и узбеки, которые бежали в соседние с республикой районы Афганистана. Одновременно страну, в первую очередь, столичный город Душанбе, покинули несколько сотен тысяч русских, украинцев, представителей других русскоязычных групп, а многие из оставшихся умерли от голода и болезней. Число русских между переписями 1989 и 2000 сократилось с 389 до 68 тыс., украинцев – с 41 до 4, немцев с 33 до 1, татар – с 72 до 20 тыс. После окончания войны и переходного периода (к 2000) процесс репатриации беженцев из Афганистана завершился. В то же время на территории Таджикистана обосновались многочисленные афганские беженцы, которые после поражения талибов осенью 2001 г. вернулись в родные места.

Этнический состав населения приобрел однородный характер. Согласно переписи 1989, таджики составляли 62,3 % (в 1970 – 56,2), на долю узбеков приходилось 23,5 %, русских – 7,6 % (в 1970 – 11,9), татар – 1,5 %, киргизов – 1,2 %. Остальное население (3,9 %) состояло (в убывающем порядке) из украинцев, немцев, туркмен, корейцев, евреев (европейских по происхождению и т.н. бухарских, чьи предки проживали в Средней Азии в течение столетий), белорусов, крымских татар, армян, цыган и др. По другим оценкам, удельный вес таджиков в составе населения равняется 80 %.

Таджики проживают также за пределами республики: в Афганистане, где они составляют не менее четверти населения (примерно 7 млн чел.), 4,8 % – в Узбекистане, Киргизии, Туркмении, а также в Иране, России и Казахстане. Фактор трудовой эмиграции, в особенности мужской части населения, в другие страны, прежде всего в Россию, существенным образом влияет на состояние таджикского общества (в частности, подмечено, что Таджикистан занимает 1-е место в мире по числу брошенных мужьями жен).

По действующей Конституции Республика Таджикистан является светским государством (ст. 1). Конституционно религиозные организации отделены от государства и не могут вмешиваться в государственные дела (ч. 3 ст. 8)¹.

Вместе с тем религиозный фактор оказывает весьма существенное влияние на функционирование всей системы государственной власти. Внесенными в 1999 г. поправками в Основной закон страны разрешено учреждать партии на религиозной основе. В числе партий, созданных на этой основе, весьма влиятельной является Партия исламского возрождения Таджикистана (это единственная в Средней Азии политическая религиозная партия). Об этом свидетельствует тот факт, что на последних Парламентских выборах, прошедших 28 февраля 2010 г., проводившихся по пропорциональной и мажоритарной избирательным системам, Партия исламского возрождения Таджикистана завоевала в нижнюю палату Парламента 8,2 % мандатов, заняв, таким образом, второе место после Народно-демократической партии Таджикистана – пропрезидентской партии.

Если на первом этапе после обретения независимости основное противостояние развернулось между коммунистическими и антикоммунистическими силами, исламской демократической оппозицией (фактически это выражалось в борьбе за власть различных региональных групп), то на последующих этапах политического развития страны ключевым идеологическим конфликтом выступает конфликт между светской властью и частично инкорпорированной в институты власти исламской оппозицией. Соглашением 1997 г. предусматривалось, что исламская оппозиция должна иметь места в правительстве в пределах 30 % квоты. Понятно, что официальная власть стремится усилить контроль над религиозной жизнью в стране, над работой мечетей и исламского духовенства, что в свою очередь усиливает раскол между светской властью и клерикальными кругами².

Господствующей религией является мусульманство, ислам, из них сунниты ханифитского мазхаба составляют 80 %, а шииты – 5 %. Примерно 80–85 % жителей (таджики, узбеки и др.) принадлежит к мусульманам-суннитам, придерживающимся ханафитского толка (*мазхаба*, богословско-правовой школы, основателем которой является Абу Ханифа, 5 % – мусульмане-шииты, часть из которых приверженцы имамитского шиизма, другая (прежде всего представители памирских народов) принадлежит к исмаилитам (низаритам), последователям учения о семи имамах (семеричники)³. Небольшой процент жи-

¹ Конституции государств Азии : в 3 т. Т. 2: Средняя Азия и Индостан, 2010. С. 747–780.

² Политические системы современных государств : Энциклопедический словарь: В 4 т. Т. 3. Азия. С. 111.

³ Возглавляет общину низаритов наследственный духовный лидер (имам), носящий титул ага-хана. Нынешний имам, Карим Ага-хан IV, – один из богатейших людей в мире, имеет многочисленных последователей в Индии, Пакистане, Англии и других странах.

телей не являются мусульманами, среди них более всего православных христиан, а также представителей других христианских конфессий.

Несмотря на то, что подавляющее большинство населения Таджикистана составляют мусульмане, в стране зарегистрировано 85 немусульманских религиозных объединений, основная часть из которых персонифицирует себя с христианством (в стране действует не менее 6 приходов Душанбинской епархии РПЦ); существует 5 общин баптистов, 2 римско-католических прихода; есть лютеране, происходящие из Южной Кореи секты мунитов, 4 общины бахаистов, одна община зороастрийцев и иудейская община.

§ 1.2. Государственные символы Таджикистана

Согласно действующей Конституции государственными символами Республики Таджикистан являются флаг, герб и гимн (ст. 3).



Государственный флаг Республики Таджикистан представляет собой прямоугольное полотнище, на котором нанесены три горизонтально расположенные цветные полосы: верхней полосы красного цвета и равной ей по ширине нижней полосы зеленого цвета; средней, белой полосы, составляющей полторы ширины цветных полос. На белой полосе на расстоянии половины длины полотнища от древка изображены золотом стилизованная корона с полукругом из семи звезд над ней. Отношение общей ширины флага к его длине 1:2.

Корона и звезды вписываются в прямоугольник, стороны которого по вертикали составляют 0,8, а по горизонтали 1,0 ширины белой полосы. Пятиконечные звезды вписываются в окружности диаметром 0,15 и располагаются по дуге радиусом 0,5 ширины белой полосы.

Корона высотой 0,55 ширины белой полосы прогибается в основании по дуге радиусом 1,2 ширины белой полосы. Четыре дугообразных элемента, формирующие верх короны, венчаются в центре частью круга диаметром 0,2 ширины белой полосы.

Государственный герб Республики Таджикистана является символом государственного суверенитета Республики Таджикистан.



Представляет собой изображение стилизованной короны и полукруга из семи звезд над ней в лучах солнца, восходящего из-за гор, покрытых снегом и обрамленного венцом, составленным справа из колосьев пшеницы, слева из веток хлопчатника с раскрытыми коробочками. Сверху венец перевит трехполосной лентой, в нижнем секторе помещена раскрытая книга на подставке.

В цветном изображении Государственного Герба Республики Таджикистан корона, солнце, горы, колосья, книга и подставка – золотые; стебли и листья хлопчатника зеленые, полосы на лентах красная, белая и зеленая; обложка книги красная.

Право пользования изображением Государственного герба Республики Таджикистан предприятиями, учреждениями и организациями может быть дано только Правительством Республики Таджикистан.

Лица, виновные в надругательстве над Государственным гербом Республики Таджикистан, несут ответственность в соответствии с законом Республики Таджикистан.

Национальный гимн Республики Таджикистан – как символ государственности суверенного, демократического, правового и унитарного государства, является выразителем незыблемости дружбы и братства всех народов и национальностей страны.

Священной обязанностью каждого гражданина является достойное уважение Закона о Национальном гимне Республики Таджикистан. Текст Национального гимна Таджикистана должен быть точным, соответствовать словам и музыке, исполняется в соответствии с Законом Республики Таджикистан «О Национальном гимне Республики Таджикистан». Автор слов гимна – Гулназар Келди; музыка Сулаймона Юдакова.

По действующему законодательству Таджикистана, лица, виновные в оскорблении Национального гимна Республики Таджикистан и его нарушении, привлекаются к ответственности в соответствии с законодательством Республики Таджикистан.

Столица Таджикистана – город Душанбе.

Согласно Конституции *государственным языком* Таджикистана является таджикский язык (ч. 1 ст. 2)¹. Конституционно русский язык признан языком межнационального общения (ст. 2). Согласно оценкам, русский язык понимают и используют 38 % населения республики, хотя по мере удаления от столичного района и городских центров число понимающих русский уменьшается. Среди сельского населения распространена грамотность на местных языках (таджикском, узбекском, киргизском, туркменском). Конституционно русский язык признан языком межнационального общения (ч. 2 ст. 2). Конституция устанавливает, что все нации и народности, проживающие на территории республики, вправе свободно пользоваться своим родным языком (ч. 3 ст. 2).

Примечательно и то обстоятельство, что за пределами страны таджики живут в Афганистане, Иране, Северном Пакистане и Китайской Народной Республике. При этом из общей массы таджиков по языку, быту и другим признакам выделяются припамирские таджики. Это шугнано-рушанцы, хуфцы, язгулемцы, ваханцы, ишкашимцы, бартангцы. Они образуют в составе Таджикистана Горно-Бадахшанскую автономную область. Особая группа таджиков, ягнобцы, – прямые потомки согдийцев, живущие в высокогорной долине Ягноба (приток Зеравшана). Их язык – один из диалектов древнего согдийского языка, на котором говорила часть предков современных таджиков до завоевания в VII–VIII вв. Средней Азии арабами. Сейчас ягнобцы говорят на двух языках – своем и таджикском. Таджикский язык вместе с родственным ему персидским принадлежит к юго-западной группе иранских языков. По некоторым фонетическим и морфологическим признакам говоры таджикского языка делятся на северные и южные.

§ 2. Конституционная история. Действующая Конституция 1994 г.

Почти тысячелетие Таджикистан находился под властью македонцев, арабов, монголов и других завоевателей. После соглашений в 1895 г. между Российской и Британской империями Западный Пограничный район Памира признан частью Российской империи. После ее крушения в феврале 1917 г. основные области современного Таджикистана оказались под управлением Бухарской Народной Советской Республики и вплоть до 1924 г. С образованием 14 октября 1924 г. Узбекской ССР территория Таджикистана была включена в ее состав в качестве Таджикской Автономной ССР; 16 октября 1929 г. преобразована в Таджикскую ССР и 5 декабря 1929 г. вошла в состав СССР. В советский период истории Таджикистана были приняты и действовали четыре конституции Таджикской ССР: 1931, 1937, 1978. 9 сентября 1991 г.,

¹ Коренные жители говорят на языках, отличающихся от таджикского и в отличие от суннитов-таджиков придерживаются исмаилизма, за исключением язгулемцев. По диалекту и месту традиционного проживания они подразделяются на шугнанцев и рушанцев (40–100 тыс.), ваханцев (20–30 тыс.), а также ишкашимцев, бартангцев, оршорцев, язгулемцев. Особняком стоят ягнобцы (2 тыс.), носители языка, родственного древнему согдийскому.

формально-юридически находясь еще в составе СССР, Республика Таджикистан провозгласила независимость и, соответственно, создание нового общественного и государственного строя.

Однако новый строй утверждался с большими сложностями. Хотя к моменту распада СССР, экономика Таджикистана была наиболее слабой среди всех республик, тем не менее, на рубеже 1980–1990-х гг. в стране действовало свыше 400 промышленных предприятий, на которых было занято около 215 тыс. рабочих и инженерно-технических работников. Гражданская война причинила национальной экономике невосполнимый урон: в 1991–1996 гг. ВВП сократился вдвое, уровень инфляции в 1995 г. достиг 2000 %; в ходе гражданской войны погибло от 60 тыс. до 100 тыс. человек; более миллиона стали беженцами. В этой сложной обстановке принималась Конституция провозгласившего независимость государства, проводились выборы Парламента и главы государства.

Действующая Конституция Республики Таджикистан принята на референдуме 6 ноября 1994 г. и действует в настоящее время в редакции законов РТ от 26 сентября 1999 г., 22 июня 2003 г. и 22 мая 2016 г.

По официальным данным, за Конституцию проголосовало более 90 % избирателей; 26 февраля и 12 марта 1995 г. состоялись выборы депутатов в новую Верховную Ассамблею, но они были блокированы большинством оппозиционных партий.

Несмотря на присутствие в Таджикистане с 1994 г. миссии наблюдателей ООН, в чью задачу входило фиксировать соблюдение соглашения о прекращении огня, столкновения между правительственными и оппозиционными силами продолжались. В апреле 1995 г. произошло крупное столкновение в Горно-Бадахшанском районе. Прогресс был достигнут только к 1999 г. Это позволило Верховному суду страны снять запрет на деятельность четырех оппозиционных партий. 26 сентября 1999 г. на всенародном референдуме были внесены поправки в Конституцию 1994 г.

§ 2.2. Форма и структура Конституции 1994 г.

Порядок внесения поправок

По юридической форме Конституция 1994 г. – это единый систематизированный кодифицированный акт. Структурно конституционный текст охватывает 100 статей, «инкорпорированных» в 10 глав.

Соответственно в структуру Конституции включены:

Преамбула.

Глава 1. Основы конституционного строя (ст. 1–13).

Глава 2. Права, свободы, основные обязанности человека и гражданина (ст. 14–47).

Глава 3. Маджлиси Оли (ст. 48–63).

Глава 4. Президент (ст. 64–72).

Глава 5. Правительство (ст. 73–75).

Глава 6. Местная власть (ст. 76–80).

Глава 7. Горно-Бадахшанская автономная область (ст. 81–83).

Глава 8. Суд (ст. 84–92).

Глава 9. Прокуратура (ст. 93–98).

Глава 10. Порядок изменения Конституции (ст. 99–100).

Конституция устанавливает, что предложения по изменению и дополнению в Конституцию вносятся Президентом или не менее чем одной третью

голосов от общего числа Маджлиси милли и депутатов Маджлиси намояндагон (в редакции, принятой на референдуме 26 сентября 1999 г.). При этом предложения по изменению и дополнению Конституции публикуются в печати за три месяца до референдума (ст. 99).

Согласно Конституции изменения и дополнения в Конституцию вносятся исключительно путем проведения всенародного референдума (ст. 98).

Конституционно референдум назначают Президент или Маджлиси намояндагон при поддержке не менее двух третей от общего числа депутатов (в ред. Закона РТ от 22 июня 2003 г.).

Статья 100 содержит установление, относящееся к так называемым неизменяемым положениям Конституции. Как следует из содержания упомянутой статьи, «республиканская форма правления, территориальная целостность, демократическая, правовая, светская и социальная сущность государства неизменны»¹. В конституционной лексике отдельных зарубежных стран закрепленные в ст. 100 Конституции Таджикистана характеристики государства (конституционного строя) именуются «малой» конституцией².

В действующую Конституцию Таджикистана поправки вносились трижды – 26 сентября 1999 г., 22 июня 2003 г. и 22 мая 2016 г.

§ 3. Форма государственного правления и конституционная система высших органов государства

В основах конституционного строя – первой главе Конституции, где закреплены основополагающие характеристики, относящиеся к государственному и общественному устройству, конституционный законодатель сохранил полное молчание по поводу квалификации формы правления Таджикистана. Нет даже обычного упоминания в содержании упомянутой главы относительно принадлежности государственного строя к республиканскому правлению. В этом случае, как предлагает теория конституционализма, следует обратиться к юридическому названию государства³. Название «Республика Таджикистан», равно как и соотнесение такого названия с нормативным содержанием глав 3–5 Конституции, определяющих правовое положение Президента, Парламента и Правительства, не оставляют сомнения в республиканском характере формы правления.

Вместе с тем неопределенность по поводу конкретной разновидности республиканского строя все же есть. И эта неопределенность сохраняется, несмотря на почти общепризнанное утверждение современного отечественного

¹ Конституции государств Азии : в 3 т. Т. 2: Средняя Азия и Индостан. С. 747–780.

² См. об этом: Червонюк В. И. и др. Конституционное право зарубежных стран : учебно-методический комплекс: С. 299 и след.; Червонюк В. И. Конституционное право зарубежных стран: курс лекций: в 10 вып. Вып. второй. Учение о конституции (конституционно-правовой анализ) : учебное пособие. М., 2014.

³ Червонюк В. И. Форма государственного правления как объект конституционного регулирования (техничко-юридический аспект) // Юридическая техника Ежегодник. – № 6. – С. 632–643; Червонюк В. И. Конституционное право зарубежных стран: курс лекций: в 10 выпусках. Выпуск 5. Государственное (конституционное) устройство. Часть 1. Организация верховной власти в современных государствах. М., 2014 (§ 1 главы III «Тип (модель) формы государственного правления в контексте юридического названия государства»); Червонюк В. И., Гасанов К. К. Форма государственного правления : монография. М. : МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, 2018.

государствования относительно президентского правления в Республике Таджикистан. Обратимся к анализу конкретных положений Конституции, определяющих фундаментальные связи, прежде всего, между законодательной и исполнительной властью, между президентом и Парламентом.

Как и применительно к Азербайджанской Республике, в Основном законе Таджикистана конституционный законодатель главу о законодательной власти помещает перед главой, определяющей статус Президента. Положение ст. 48 Конституции о том, что «Маджлиси Оли – Парламент Республики Таджикистан – является высшим представительным и законодательным органом Республики Таджикистан», конечно, нельзя оставлять без внимания при оценке места и роли высших государственных институтов системе разделения властей.

Вместе с тем положения главы 4 Конституции указывают на ключевые позиции в системе власти именно Президента страны. По Конституции «Президент Республики Таджикистан является главой государства и исполнительной власти правительства (ст. 64). Президент обладает высокой степенью легитимности, будучи избираемым на всеобщих прямых выборах; 7-летний срок его полномочий (с 1999 г.) свидетельствует о силе института президентуры в стране. Именно Президент конституционно обременен выполнением таких функций в государстве, которые обязывают его осуществлять контроль над всеми сферами государственной и общественной жизни. Согласно ч. 2 ст. 64 Конституции Президент является гарантом Конституции и законов, прав и свобод человека и гражданина, национальной независимости, единства и территориальной целостности, преемственности и долговечности государства, согласованного функционирования и взаимодействия государственных органов, соблюдения международных договоров Таджикистана.

Для оценки места и роли Президента в системе власти ключевое значение имеют также положения ст. 69 Конституции, определяющие его полномочия.

В частности, *Президент*:

определяет основные направления внутренней и внешней политики республики (в ред. Закона РТ от 22 июня 2003 г.);

образовывает и упраздняет министерства и государственные комитеты; назначает и освобождает Премьер-министра и других членов Правительства;

представляет указы о назначении и освобождении Премьер-министра и других членов Правительства на утверждение совместных заседаний Маджлиси милли и Маджлиси намояндагон (в ред. Закона РТ от 22 апреля 2003 г.);

назначает и освобождает председателей Горно-Бадахшанской автономной области; областей, города Душанбе, городов и районов, представляет их на утверждение соответствующих Маджлисов народных депутатов; отменяет или приостанавливает действия актов органов исполнительной власти в случае их противоречия Конституции и законам (в редакции Закона РТ от 22 апреля 2003 г.);

назначает и освобождает председателя Национального банка, его заместителя и представляет указы об этом на утверждение Маджлиси намояндагон;

создает исполнительный аппарат Президента; создает Совет безопасности и руководит им;

создает Совет юстиции, по представлению которого Президент назначает и освобождает судей военных судов, суда Горно-Бадахшанской автономной области, областей, города Душанбе, городских и районных судов и судей экономических судов Горно-Бадахшанской автономной области, областей города Душанбе (п. 13 ч. 1 ст. 69).

Принципиально важны положения статьи 69 Конституции, закрепляющие ряд прерогатив Президента и в иных областях государственного управления. Так, согласно п. 16 ч. 1. данной статьи Президент определяет денежную систему и информирует об этом Маджлиси милли и Маджлиси намояндагон; распоряжается резервным фондом.

Президент является Верховным Главнокомандующим Вооруженными силами Таджикистана; назначает и освобождает командующих войсками Вооруженных сил Таджикистана; объявляет военное положение при реальной угрозе безопасности государства и вносит Указ об этом на утверждение совместного заседания Маджлиси милли и Маджлиси намояндагон (в ред. закона РТ от 22 июня 2003 г.). Президент использует Вооруженные силы Республики Таджикистан за ее пределами для выполнения международных обязательств Таджикистана с согласия совместного заседания Маджлиси милли и Маджлиси намояндагон (в ред. Закона РТ от 22 июня 2003 г.).

Конституция наделяет Президента чрезвычайными полномочиями: он полномочен объявлять чрезвычайное положение на всей территории республики или в отдельных местностях с незамедлительным внесением Указа об этом на утверждение совместного заседания Маджлиси милли и Маджлиси намояндагон и сообщением в Организацию Объединенных Наций¹.

По Конституции право выступать от имени всего народа Таджикистан принадлежит только Президенту и палатам Парламента – Маджлиси милли и Маджлиси намояндагон Маджлиси оли Республики Таджикистан на их совместном заседании (ст. 6 в ред. Закона РТ от 22 июня 2003 г.).

Изложенное позволяет прийти к выводу о том, что Республика Таджикистан является субпрезидентской республикой с сильными полномочиями Президента. Отмеченные суждения были высказаны нами в предыдущем издании работы², т. е. задолго до внесения поправок в действовавшую Конституцию страны. Поправки в Конституцию, внесенные 22 мая 2016 года, уже формально юридически закрепили то, что можно было уяснить из анализа сложившейся государственно-правовой ситуации в стране. Согласно измененной ст. 1 Конституции «форма правления Республикой Таджикистан является президентской». Следует все же оговориться: форма правления Таджикистана не вполне соответствует стандартам президентской республики. Поэтому правильнее все же вести речь о субпрезидентской форме правления – такой модели организации власти, которая характеризуется доминирующим положением президента в системе разделения властей. Форма правления обусловлена рядом обстоятельств. В странах, где господствующей религией является ислам, организация власти тем или иным образом испытывает влияние данного фактора.

Таджикистан, согласно Конституции (ст. 1) является светским государством. Конституционно ни одна религия не считается официально государственной. Однако роль ислама в политике достаточно значительна. Начиная с 1990-х годов в рамках возрождения исламской традиции, наблюдается финансируемое Ираном и Саудовской Аравией строительство новых мечетей

¹ Конституции государств Азии : в 3 т. Т. 2: Средняя Азия и Индостан. С. 747–780.

² Червонюк В. И. Конституционное право современных зарубежных государств : учебное пособие / В. И. Червонюк, К. К. Гасанов, Е. Н. Хазов. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2015. С. 89.

(с 1989 г. и до 1992 г. их количество выросло с 19 до 2500). Новая редакция Конституции 1999 г. закрепила норму, согласно которой в Таджикистане разрешено создание политических партий на религиозной основе (Исламская партия возрождения Таджикистана).

И в условиях XXI в. ключевым идеологическим конфликтом в стране является конфликт между светской властью и исламской оппозицией, частично инкорпорированную в институты власти. По соглашению 1997 г. исламская оппозиция имеет места в правительстве в рамках 30 % квоты. Государство стремится усилить контроль над религиозной жизнью в стране, над работой мечетей и исламского духовенства, что вызывает раздражение со стороны клерикальных кругов¹. В этой связи надлежит обратить внимание на уточненную редакцию ст. 8 Конституции: «В Таджикистане запрещается деятельность политических партий других государств, создание партий национального и религиозного характера, а также финансирование политических партий зарубежными государствами и организациями, иностранными юридическими лицами и гражданами».

Конституционная система высших органов государства Республики Таджикистан представлена Президентом, двухпалатным Маджлиси Оли и высшими судами – Конституционным, Верховным, Высшим экономическим и Военным судами.

§ 4. Политические партии, избирательная система, парламентские и президентские выборы. Институты гражданского общества

В Конституции страны закреплена многопартийность. Согласно ст. 8 в Таджикистане общественная жизнь развивается на основе политического и идеологического плюрализма. Идеология ни одной партии, общественного объединения, религиозной организации, движения или группы не может быть признана как государственная². Общественные объединения и политические партии создаются и действуют в рамках Конституции и законов (в ред. Закона РТ 22 июня 2003 г.). Принципиально важно и конституционное установление о том, что «деятельность общественных объединений и политических партий, пропагандирующих расовую, национальную, социальную и религиозную вражду или призывающих к насильственному свержению конституционного строя и организации вооруженных групп, запрещаются».

Как показывает анализ, парламентские выборы в Таджикистане – выборы в нижнюю палату Парламента Таджикистана, прошедшие 28 февраля 2010 г., – стали четвертыми парламентскими выборами в истории независимого Таджикистана. Выборы проводились по партийным спискам (22 мандата) и по одномандатным округам (41 мандат). Всего в выборах участвовало 8 партий. Ожидаемую победу одержала Народно-демократическая партия Таджикистана Президента Эмомали Рахмона. При этом явка избирателей составила 85,2 %. Данные о выборах приведены в таблице 17.

¹ Политические системы современных государств : Энциклопедический словарь: В 4 т. Т. 2. Азия. С. 461–464.

² Конституции государств Азии : в 3 т. Т. 2: Средняя Азия и Индостан. С. 747–780.

Таблица 17.

Партии, принявшие участие в выборах	Голоса избирателей, отданные за партии (в % выражении)
Народно-демократическая партия Таджикистана	70,6 %;
Партия исламского возрождения Таджикистана	8,2 %;
Коммунистическая партия Таджикистана	– 7,0 %;
Партия экономических реформ Таджикистана	– 5,3 %;
Аграрная партия Таджикистана	5,1 %

Последние парламентские выборы состоялись 1 марта 2015 г. (табл. 17): При этом было зарегистрировано 4 млн 319 тыс. 395 избирателей, из которых проголосовало 3 млн 791 тыс. 827. По результатам выборов места в Парламенте распределились следующим образом (табл. 18).

Таблица 18.

Партии, принявшие участие в выборах	Голоса избирателей, отданные за партии (в % выражении)
Народно-демократическая партия	62,5
Аграрная партия Таджикистана	11,8
Партия экономических реформ Таджикистана	7,6
Социалистическая партия Таджикистана	5,5
Коммунистическая партия Таджикистана	2,3 % (не преодолела 5 % барьер)
Демократическая партия	1,7 % (не преодолела 5 % барьер)
Партия исламского возрождения Таджикистана	1,5 % (не преодолела 5 % барьер)
Социал-Демократическая партия	0,5 % (не преодолела 5 % барьер)
Всего зарегистрировано избирателей	4 млн 319 тыс. 395 (100 %)
Зарегистрированных избирателей/Явка	3 млн 791 тыс. 827 (87,8 %)

Последние президентские выборы в Таджикистане прошли 6 ноября 2013 г. Их результаты представлены в таблице 19.

Таблица 19.

Кандидат	Партия, которую представляет кандидат	Отданные за кандидата голоса (в абс. выражении)	Голоса в % выражении
Эмомали Рахмон	Народно-демократическая партия Таджикистана	3 023 754	83,92
Исмоил Талбаков	Коммунистическая партия Таджикистана	181 675	5,04
Талибек Бухориев	Аграрная партия Таджикистана	166 224	4,61
Олимджон Бобоев	Партия экономических реформ	140 733	3,91
Абдухалим Гаффоров	Социалистическая партия Таджикистана	54 148	1,50
Саидджафар Исмонов	Демократическая партия Таджикистана	36 573	1,02
Недействительные/пустые бюллетени		36 949	–
Всего		3 640 056	100
Зарегистрированных избирателей/Явка		4 201 156	86,64

Систему конституционного представительства образуют, кроме политических партий так называемые неправительственные организации (НПО), или некоммерческие организации (НКО). Соответственно в Таджикистане выделяют три основные категории таких организаций (а) общенациональные неправительственные организации (НПО), созданные по инициативе государства и правительства (организации и ассоциации ветеранов, инвалидов и т. п.); (б) НПО, полностью или частично зависящие от помощи иностранных «доноров»; (в) национальные или региональные организации, которые непосредственно вовлечены в продвижение групповых или публичных интересов путем оказания различных видов помощи и услуг населению в области здравоохранения, защиты прав женщин, охраны окружающей среды и т. д.

Особую группу составляют организации, финансируемые исламскими религиозными организациями из других мусульманских государств, в частности Ирана. Эти средства направляются в основном на финансирование строительства мечетей и содержание религиозных школ. Следует отметить, что правительство ограничивает деятельность подобных религиозных организаций, вменяя им в вину вмешательство в политическую жизнь страны.

В специальной литературе отмечается, что серьезными препятствиями в развитии НПО в Таджикистане являются неоправданные административные препятствия в регистрации организаций; предубежденность властей, несовершенное законодательство, относящееся к деятельности НПО. Обращается внимание на то обстоятельство, что НПО, создаваемые «снизу», публичные власти рассматривают не как своих партнеров, а как политических конкурентов, соответственно ограничивая их деятельность¹.

Несомненно, что группы влияния в Таджикистане представлены, прежде всего, политическими партиями, которые основаны на поддержке их различными регионами, исходя из происхождения их лидеров. Причем это касается как правящей партии, так и оппозиционных, разрешенных и запрещенных. Считается, что такая конфигурация партийной системы усиливает конфликт, связанный с расколом по региональной принадлежности.

Подчеркивается также, что профсоюзы охватывают около 20 % занятых в промышленном секторе и не являются эффективным механизмом защиты интересов трудящихся².

§ 5. Конституционный статус высших органов государства

§ 5.1. Конституционный статус Президента.

Организация высшей исполнительной власти

В соответствии с Конституцией (ст. 64) Президент Республики Таджикистан является «главой государства и исполнительной власти (правительства)».

Президент избирается гражданами Таджикистана на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на семь лет (в редакции, принятой на референдуме 26 сентября 1999 г.).

¹ Политические системы современных государств : Энциклопедический словарь: В 4 т. Т. 3. Азия. Америка, 2013. С. 464, 465.

² Там же. С. 464.

Для занятия поста Президента Конституция предъявляет к кандидатам следующие квалификации: гражданство Республики Таджикистан; возраст – не моложе 35 лет; владение государственным языком; постоянное проживание на территории Таджикистана не менее 10 последних лет.

Конституционный срок полномочий Президента – семь лет (ч. 1 ст. 65). При этом одно и то же лицо не может быть Президентом более двух сроков подряд (ч. 4 ст. 65 в ред. Закона РТ от 22 июня 2003 г.). Согласно внесенным 22 мая 2016 г. в Конституцию поправкам «ограничение, предусмотренное в части четвёртой данной статьи, не распространяется на Основателя мира и национального единства – Лидера нации». Согласно этой же конституционной поправке «правовой статус и полномочия Основателя мира и национального единства – Лидера нации определяются конституционным законом».

При этом согласно п. 3 Заключительных и переходных положений, «выборы Президента подряд на два срока, предусмотренные частью четвертой статьи 65, начинаются по окончании полномочий действующего Президента». Таким образом, конституционные поправки 2016 г. еще более усиливают позиции Президента в системе власти.

Кандидатом на пост Президента может быть зарегистрировано лицо, за выдвижение кандидатуры которого собраны подписи не менее 5 % избирателей. Выборы Президента считаются состоявшимися, если в них приняло участие более половины избирателей. При этом избранным считается кандидат на пост Президента, за которого проголосовало более половины избирателей, принявших участие в голосовании (ст. 66).

Перед вступлением в должность Президент на совместном заседании Маджлиси милли и Маджлиси намояндагон принимает присягу, текст которой помещен в ст. 67 Конституции. Как следует из Конституции, полномочия Президента прекращаются с момента принятия присяги вновь избранным Президентом. Соответственно принятие присяги является тем юридическим фактом с которым связано непосредственное исполнение избранным Президентом конституционных полномочий.

Полномочия Президента закреплены в Конституции достаточно детально и пространно – этому посвящены 28 пунктов статьи 69 (в редакции Закона РТ от 22 мая 2016 г.). Достаточно пространный перечень полномочий президента дополнен указанием относительно того, что данный перечень носит открытый характер: Президент «исполняет другие полномочия, предусмотренные Конституцией и законами (п. 29 ч. 1 ст. 69 в ред. Закона от 22 мая 2016 г.).

В пределах своих полномочий Президент издает указы и распоряжения, информирует Маджлиси Оли о положении в стране, вносит важные и необходимые вопросы на рассмотрение совместного заседания Маджлиси милли Маджлиси намояндагон.

Конституционно предусмотрены основания досрочного прекращения полномочий. Согласно Конституции в случае смерти, отставки, признания Президента недееспособным его обязанности до вступления в должность вновь избранного Президента переходят Председателю Маджлиси милли, а полномочия Председателя Маджлиси милли возлагаются на первого заместителя (ч. 1 ст. 71 в редакции Закона РТ от 22 июня 2003 г.). Во всех этих случа-

ях в трехмесячный срок проводятся выборы Президента. Кроме того, полномочия Президента могут быть прекращены по его заявления об отставке, сделанному им на совместном заседании Маджлиси милли и Маджлиси намояндагон, если за это проголосует большинство членов Маджлиси милли и депутатов Маджлиси намояндагон, голосующих на каждом из маджлисов отдельно (ч. 2 ст. 71 в редакции Закона РТ от 22 июня 2003 г.).

При невозможности осуществления Президентом своих обязанностей по болезни оба Маджлиса на своем совместном заседании на основании заключения создаваемой ими государственной медицинской комиссии принимают решение о досрочном освобождении Президента от должности не менее чем двумя третями голосов от общего числа членов и депутатов каждого из Маджлисов (ч. 3 ст. 71 в редакции, принятой на референдуме 26 сентября 1999 г.) (в редакции закона РТ от 22 июня 2003 г.).

Как следует из изложенного, ранее действовавшая редакция Конституции принудительное досрочное прекращение полномочий Президента в случае совершения им противоправных (неконституционных) действий Конституция не предполагала. Иными словами, конституционная ответственность Президента и соответствующие ей конституционные санкции Основным законом Таджикистана не были предусмотрены. Согласно ч. 2 ст. 72 Конституции (в ред. от 22 мая 2016 г.) Президент лишается права неприкосновенности в случае совершения им государственной измены на основании заключения Конституционного суда и с согласия двух третей голосов от общего числа членов Маджлиси милли и депутатов Маджлиси намояндагон, голосующих на каждом из них отдельно.

§ 5.2. Правительство Таджикистана

Конституция не очерчивает основных характеристик правительства и не содержит на этот счет дефинитивных положений. Доктринально правительство Таджикистана можно определить как исполнительный аппарат Президента, предназначенный обеспечить реализацию его полномочий в сфере осуществления исполнительной власти. Именно в этой связи Правительство обеспечивает эффективное руководство функционированием экономики, социальной и духовной сферы, исполнение законов, совместных постановлений Маджлиси милли и Маджлиси намояндагон, постановлений Маджлиси милли, постановлений Маджлиси намояндагон (ч. 2 ст. 73 в редакции Закона РТ от 22.06.2003 г.).

Конституционный состав правительства определен в ч. 1 ст. 73 Основного закона: Правительство республики состоит из Премьер-министра, его первого заместителя и заместителей, министров, председателей государственных комиссий.

Члены правительства не вправе занимать другую должность, быть депутатами представительных органов, заниматься предпринимательской деятельностью за исключением научной, творческой и педагогической деятельности (в ред. Закона РТ от 22 июня 2003 г.).

Формирование правительства полностью является прерогативой Президента, который образует и упраздняет министерства и государственные комитеты (п. 4 ст. 69); назначает и освобождает Премьер-министра и других

членов Правительства; представляет указы о назначении и освобождении Премьер-министра и других членов Правительства на утверждение совместных заседаний Маджлиси милли и Маджлиси намояндагон (п. 5 ст. 69 в ред. Закона РТ от 22 апреля 2003 г.).

Члены Правительства после назначения Президентом и утверждения указа на совместном заседании Маджлиси милли и Маджлиси намояндагон приносят присягу Президенту (ч. 4 ст. 73).

В соответствии с Конституцией и законами республики правительство издает постановления и распоряжения, исполнение которых на территории Таджикистана обязательно.

Президент осуществляет контроль за деятельностью правительства, в связи с чем обладает правом конституционного контроля в отношении издаваемых им актов: отменяет или приостанавливает действия актов органов исполнительной власти в случае их противоречия Конституции и законам (п. 6 ст. 69).

Парламент не обладает сколько-нибудь сильными рычагами воздействия на правительство. Его полномочие по утверждению указов Президента о назначении и освобождении Премьер-министра и других членов Правительства (п. 1 ст. 55), скорее всего, следует рассматривать как нотариальные действия Парламента. Окончательное решение здесь остается за Президентом, поскольку, согласно п. 4 ч. 4 ст. 69 Конституции, именно Президент «назначает и освобождает Премьер-министра и других членов Правительства», соответственно принимая по этому поводу решения в форме указов, которые и передает «на утверждение совместных заседаний Маджлиси милли и Маджлиси намояндагон»¹.

Правительство представляет на рассмотрение Маджлиси Оли социально-экономические программы, вопросы выдачи и получения государственных кредитов, оказания экономической помощи другим государствам, проект государственного бюджета и возможного размера дефицита государственного бюджета, источников его покрытия (ст. 75).

Правительство слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом. Соответственно и правом на отставку правительства обладает исключительно Президент.

§ 5.3. Организация законодательной власти

По действующей Конституции законодательную власть осуществляет Маджлиси Оли – парламент Республики Таджикистан, который является высшим представительным и законодательным органом Республики Таджикистан (ст. 48). Маджлиси Оли организован на принципах бикамерализма и, соответственно, состоит из двух маджлисов – Маджлиси милли и Маджлиси намояндагон.

Срок полномочий Маджлиси милли и Маджлиси намояндагон составляет пять лет. Полномочия Маджлиси милли и Маджлиси намояндагон прекращаются в день начала деятельности Маджлиси Оли нового созыва.

¹ Конституции государств Азии : в 3 т. Т. 2: Средняя Азия и Индостан. С. 772.

Действует принцип несовместимости должностей. Конституция устанавливает, что членами Маджлиси милли не могут быть члены Правительства, судьи, сотрудники правоохранительных органов, военнослужащие и иные лица, предусмотренные конституционным законом (ст. 50). Однако член Маджлиси милли может быть депутатом представительных органов, но не более чем двух. Кроме того, одно и то же лицо не может одновременно являться членом Маджлиси милли и депутатом Маджлиси намояндагон. Депутаты наделены свободным мандатом: член Маджлиси милли и депутат Маджлиси намояндагон не зависит от воли избирателей, вправе свободно выражать свое мнение, голосовать по своему убеждению (ст. 51).

Каждая палата обладает собственной компетенцией, хотя ряд важных вопросов, перечень которых конституционно определен, рассматриваются на совместном заседании. Такие случаи связаны с необходимостью: утверждения указов Президента о назначении и освобождении Премьер-министра и других членов Правительства, а также о введении военного и чрезвычайных положений; дачи согласия на использование Вооруженных сил Республики Таджикистан за ее пределами для выполнения международных обязательств Таджикистана; назначения выборов Президента; принятия добровольной отставки Президента; присуждения Президенту государственных премий и присвоения ему высших воинских званий; рассмотрения вопросов о неприкосновенности Президента (ст. 55).

По указанным вопросам Маджлиси милли и Маджлиси намояндагон на совместных заседаниях в пределах своих полномочий принимают постановления. Совместное постановление обеих палат принимается большинством голосов от общего числа их членов, голосующих на каждом из Маджлисов раздельно.

На совместном заседании Маджлиси милли и Маджлиси намояндагон Президент приносит присягу и в своем послании определяет основные направления внутренней и внешней политики республики (в ред. Закона РТ от 22 июня 2003 г.).

Кроме того, именно на совместном заседании Маджлиси милли и Маджлиси намояндагон при поддержке не менее 2/3 голосов их членов могут досрочно самораспуститься (ст. 63).

Однако палаты не могут быть распущены в период действия чрезвычайного и военного положений (в ред. Закона от 22 июня 2003 г.).

§ 5.4. Законодательное производство

Право законодательной инициативы принадлежит члену Маджлиси милли, депутату Маджлиси намояндагон, Президенту Республики Таджикистан, Правительству Республики Таджикистан, Маджлису народных депутатов Горно-Бадахшанской автономной области (ст. 58 в ред., принятой на референдуме 26 сентября 1999 г.).

Законопроекты вносятся в Маджлиси намояндагон. При этом законопроект об амнистии вносится в палату Президентом. Законопроекты о бюджете, об установлении и отмене налогов вносятся в Маджлиси намояндагон Правительством Республики (ст. 59 в ред., принятой на референдуме 26 сентября

1999 г.). Законы принимаются Маджлиси намояндагон. Конституционно предусмотрено, что закон принимается большинством голосов от общего числа депутатов, если иной порядок не предусмотрен Конституцией¹.

Принятые законы, кроме законов о государственном бюджете и амнистии, представляются Маджлиси мили (в ред. Закона РТ от 22 июня 2003 г.) для одобрения. Закон считается одобренным Маджлиси милли, если за него проголосовало большинство от общего числа его членов. В случае отклонения закона Маджлиси милли, закон подлежит повторному рассмотрению Маджлиси намояндагон. Согласно ст. 60 Конституции преодоление «внутреннего» вето в случае несогласия Маджлиси намояндагон с решением Маджлиси милли возможно путем применения квалифицированного голосования. В этом случае закон считается принятым, если при повторном голосовании за него проголосовало не менее двух третей от общего числа депутатов Маджлиси намояндагон. Законы о государственном бюджете и амнистии принимаются только Маджлиси намояндагон без участия «верхней» палаты. Конституция возлагает на Маджлиси намояндагон обязанность осуществления контроля за исполнением государственного бюджета (в ред. Закона РТ от 22 июня 2003 г.)².

Конституционные законы принимаются по вопросам, предусмотренным Конституцией. Они принимаются не менее чем 2/3 голосов от общего числа депутатов Маджлиси намояндагон и одобряются не менее чем двумя третями голосов от общего числа членов Маджлиси милли (ч. 1 ст. 61).

В случае несогласия Маджлиси намояндагон с решением Маджлиси милли конституционный закон считается принятым, если при повторном голосовании за него проголосовано не менее 2/3 от общего числа депутатов Маджлиси намояндагон. По правилам принятия конституционных законов Маджлиси Оли дает толкование Конституции (в ред., принятой на референдуме 26 сентября 1999 г.).

Принятые и одобренные законы представляются Президенту для подписания и обнародования. Если Президент не согласен с законом или с его частью, то он в течение 15 дней возвращает его со своими возражениями в Маджлиси намояндагон. Маджлиси милли и Маджлиси намояндагон в установленном Конституции порядке повторно рассматривают данный закон. Если при повторном рассмотрении обеими палатами закон будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее 2/3 голосов от общего числа членов Маджлиси милли и Маджлиси намояндагон, Президент в течение 10 дней обязан подписать и обнародовать закон.

Если Президент возвращает палатам конституционный закон, то в установленном Конституцией порядке они повторно его рассматривают. Если при повторном рассмотрении конституционный закон будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее 3/4 голосов от общего числа членов Маджлиси милли и депутатов Маджлиси намояндагон, Президент в течение десяти дней обязан подписать и обнародовать конституционный закон (в ред., принятой на референдуме 26 сентября 1999 г.)³.

¹ Конституции государств Азии : в 3 т. Т. 2: Средняя Азия и Индостан, 2010. С. 747–780.

² Там же. С. 747–780.

³ Там же. С. 747–780.

§ 6. Организация судебной власти. Прокуратура

В соответствии с Конституцией судебная власть защищает права и свободы человека и гражданина, интересы государства, организаций, учреждений, законность и справедливость.

Будучи независимой, судебная власть осуществляется от имени государства судьями. Срок полномочия судей, как следует из Конституции, составляет 10 лет (ст. 85). Судья не может занимать другую должность, быть депутатом представительных органов, членом политических партий и объединений, заниматься предпринимательской деятельностью, помимо занятия научной, творческой и педагогической деятельностью (ст. 91). Судья обладает правом неприкосновенности: без согласия органа, избравшего или назначившего его, судья не подлежит аресту и привлечению к уголовной ответственности; судья не подлежит задержанию за исключением случаев задержания его на месте совершения преступления.

Судьи военного суда, судьи суда Горно-Бадахшанской автономной области, областных, города Душанбе, городских и районных судов, судьи экономического суда Горно-Бадахшанской автономной области, областей и города Душанбе назначаются и освобождаются Президентом по представлению Совета юстиции (ст. 86. в ред., принятой на референдуме 26 сентября 1999 г.).

По Конституции судебную власть осуществляет Конституционный суд, Верховный суд, Высший экономический суд, Военный суд, суд Горно-Бадахшанской автономной области, областные, города Душанбе, городские и районные суды, экономический суд Горно-Бадахшанской автономной области, экономические суды областей и города Душанбе (в ред. Закона РТ от 22 июня 2003 г.)¹.

Организацию и порядок деятельности судов определяет конституционный закон (в ред. Закона РТ от 22 июня 2003 г.). При этом создание чрезвычайных судов запрещается.

Специализированным судебным органом осуществления конституционного контроля является Конституционный суд; он состоит из семи человек, один из которых является представителем Горно-Бадахшанской автономной области.

Судьи Конституционного суда избираются из числа юристов не моложе 30 и не старше 65 лет, имеющих профессиональный стаж работы не менее 10 лет (в ред. Закона РТ от 22 июня 2003 г.).

К полномочиям Конституционного суда Основной закон страны относит: определение соответствия Конституции законов, совместных правовых актов Маджлиси милли и Маджлиси намояндагон, Президента, правительства, Верховного Суда, Высшего экономического суда и других государственных и общественных органов, в также не вступивших в законную силу договоров Таджикистана (в ред. Закона РТ от 22 июня 2003 г.); разрешение споров между государственными органами относительно их компетенции; исполнение других полномочий, определяемых Конституцией и законами.

¹ Конституции государств Азии : в 3 т. Т. 2: Средняя Азия и Индостан. М., 2010. С. 747–780.

Акты Конституционного суда являются окончательными (в ред. Закона РТ от 22 июня 2003 г.). Надзор за точным и единообразным исполнением законов на территории Таджикистана осуществляют Генеральный прокурор и подчиненные ему прокуроры в пределах своих полномочий.

Генеральный прокурор Таджикистана назначается сроком на пять лет. Конституционно установлено, что в своей деятельности он подотчетен Маджлиси милли и Президенту (в ред., принятой на референдуме 26 сентября 1999 г.). Генеральный прокурор назначает на должности подчиненных ему прокуроров и освобождает их. Срок полномочий прокуроров также составляет 5 лет.

§ 7. Государственно-территориальное устройство и публичная власть на местах

Конституция определила, что Республика Таджикистан – унитарное государство (ст. 1); территория Таджикистана неделима и неприкосновенна. В состав государственной территории Таджикистана входят: Горно-Бадахшанская автономная область, области, города, районы, поселки городского типа и кишлаки (ст. 7).

По Конституции местная власть состоит из представительных и исполнительных органов, которые действуют в пределах своих полномочий. Они обеспечивают исполнение Конституции, законов, совместных постановлений Маджлиси милли и Маджлиси намояндагон, постановлений Маджлиси намояндагон, актов Президента и Правительства Республики Таджикистан (в ред. Закона РТ от 22 июня 2003 г.)¹.

Органом местной представительной власти в областях и районах является Маджлис народных депутатов, которым руководит председатель. Срок полномочий Маджлиса народных депутатов – пять лет (ст. 77 в редакции Закона РТ от 22 июня 2003 г.).

Маджлис народных депутатов утверждает местный бюджет и отчет по его исполнению, определяет пути социально-экономического развития местности, местные налоги и платежи в соответствии с законом, определяет способы управления и владения коммунальной собственностью, осуществляет другие полномочия, определяемые Конституцией и законами.

Исполнительную власть на местах осуществляет представитель Президента – председатель области, города и района. Он назначается Президентом, который представляет кандидатуру для утверждения соответствующего Маджлиса народных депутатов.

Представительную и исполнительную власть соответствующих административно-территориальных единиц возглавляет председатель.

Председателей Горно-Бадахшанской автономной области, областей, города Душанбе, городов и районов назначает и освобождает Президент, представляя их кандидатуры на утверждение соответствующих Маджлисов народных депутатов. Председатель ответственен перед вышестоящим исполнительным органом и соответствующим Маджлисом народных депутатов (ст. 78).

Порядок образования, полномочия и деятельность органов местной власти регулируются конституционным законом.

¹ Конституции государств Азии : в 3 т. Т. 2: Средняя Азия и Индостан. М., 2010. С. 747–780.

Органом самоуправления в поселке и селе является джамоат, порядок образования, полномочия и деятельность которого регулируется законом (в редакции Закона РТ от 22 июня 2003 г.).

Представительные органы и председатель в пределах своих полномочий принимают правовые акты, обязательные для исполнения на соответствующих территориях. В случае несоответствия Конституции и законам актов представительных органов и председателя, они отменяются вышестоящими органами самим органом, председателем и судом (ст. 79 в ред. Закона РТ от 22 июня 2003 г.).

Применяется и конституционная ответственность: в случае систематического невыполнения Маджлисом народных депутатов Горно-Бадахшанской автономной области, областей, города Душанбе, городов и районов Конституции и законов Маджлиси милли вправе распустить его (ст. 80 в ред. Закона РТ от 26 сентября 1999 г.).

Конституционный статус Горно-Бадахшанской автономной области. Горно-Бадахшанская автономная область является составной и неделимой частью Республики Таджикистан. По Конституции изменять границы территории Горно-Бадахшанской автономной области без согласия Маджлиса народных депутатов запрещается (ст. 81).

Маджлис народных депутатов Горно-Бадахшанской автономной области обладает правом законодательной инициативы (в ред., принятой на референдуме 26 сентября 1999 г.).

Полномочия Горно-Бадахшанской автономной области в социальной, экономической, культурной сферах жизни и другие полномочия области определяются конституционным законом¹.

§ 8. Вооруженные силы и полиция в конституционном механизме государства

Уже обращалось внимание на существенную роль в конституционном механизме современных государств вооруженных сил и полиции. Тем более, эта роль особо значима для целого ряда государств Афро-Азиатского региона. Данное обстоятельство действующая Конституция Таджикистана никак не оговаривает. В статье, определяющей полномочия главы государства, содержатся традиционные указания относительно того, что Президент Республики является Верховным Главнокомандующим Вооруженными силами Таджикистана; назначает и освобождает командующих войсками Вооруженных сил Таджикистана; при реальной угрозе безопасности государства объявляет военное положение (п. 17 и 18 ст. 69)².

Для обеспечения безопасности страны важную роль играет то обстоятельство, что Таджикистан является участником Договора о коллективной безопасности стран – участниц СНГ и «Шанхайской пятёрки» (Шанхайской организации сотрудничества); 20 февраля 2002 г. Таджикистан последний из государств Центральной Азии присоединился к программе НАТО «Партнерство ради мира». По утверждению главы государства Эмомали Рахмонова, для решения задач безопасности региона стран Центральной Азии необходимо иметь сильные вооруженные силы, для чего работу по созданию таких сил

¹ Конституции государств Азии : в 3 т. Т. 2: Средняя Азия и Индостан, 2010. С. 747–780.

² Конституции государств Азии : в 3 т. Т. 2: Средняя Азия и Индостан, 2010. С. 747–780.

«надо включить в индивидуальную программу в рамках НАТО «Партнерство во имя мира». При этом, как следует из заявления генерального секретаря НАТО лорда Джорджа Робертсона во время встречи с президентом Таджикистана 24 сентября 2012 г., «НАТО заинтересовано в оказании помощи в модернизации Вооруженных сил Таджикистана... включая установление партнерства по осуществлению мер для пресечения финансирования терроризма за счет наркотиков»¹.

По данным компетентных источников, затраты на содержание армии в Таджикистане высоки и составляют 2,2 % ВВП (2004 г.) и 15,8 % от общих государственных расходов (2004 г.). Обращается внимание и на то обстоятельство, что силовые структуры и армия современного Таджикистана представляет собой симбиоз проправительственных войск и боевиков отрядов ОТО². Тем не менее, по оценкам экспертов, главным фактором стабильности в республике остается 201-я российская военная база, сформированная в 2004 г. на основе 201-й дважды Краснознаменной Гатчинской мотострелковой дивизии. Контингент Вооруженных сил России в Таджикистане является самым многочисленным за пределами страны. В 2013 г. между Россией и Таджикистаном были достигнуты договоренности о продлении пребывания российских военных в республике до 2042 г. Кроме наличия хорошо оснащенной военной базы вблизи афганской границы Таджикистан получил скидку на российское вооружение, а командный состав может проходить обучение в военных образовательных учреждениях России.

Учитывая непростую внутривнутриполитическую ситуацию в Таджикистане³, фактор присутствия российских войск играет существенную стабилизирующую роль в регионе.

Кроме того, Таджикистан – единственная центрально-азиатская страна, где российские войска охраняют внешнюю границу. Пограничные войска Российской Федерации в Республике Таджикистан представлены Краснознаменной оперативной группой пограничных войск Федеральной пограничной службы Российской Федерации (управление группы дислоцируется в Душанбе) в составе 48 (Пянджского) и 117 (Московского) пограничных отрядов, несущих охрану государственной границы с Афганистаном и Китаем. Их общая численность составляет 14,5 тыс. человек. При этом собственно российские военнослужащие – в основном командный состав. Основную часть рядового состава составляют граждане Таджикистана, проходящие действительную военную службу.

Внутренний порядок в стране обеспечивают силовые структуры, включая подразделения милиции, организационно подчиненные МВД. Согласно утвержденной Указом Президента Республики Таджикистан от 19 марта 2013 г. № 1438 Стратегии милиции на 2013–2020 гг., реформирование милиции должно быть прозрачным и публичным; на первом ее этапе планируется подготовка Закона Республики Таджикистан «О полиции». Принятие данного закона, проект которого размещен на сайте МВД 20 мая 2014 г., повлечет за собой как переименование милиции, так и существенную реорганизацию ее статуса: законодательное определение основных функций и задач, изменение всей кадровой политики⁴.

¹ <http://ria.ru/society/20030924/438663.html#ixzz3DeV98IzN>.

² Политические системы современных государств : Энциклопедический словарь: В 4 т. Т. 2. С. 467–468.

³ Как известно, Горно-Бадахшанская автономная область фактически не подчиняется центральной власти. Поддержание порядка в области осуществляется отрядами самообороны численностью до 3000 чел. (в районах Припамирья действует Совет Джихада Бадахшана). Однако определить численный состав этих вооруженных формирований достаточно сложно, поскольку они сливаются с местным населением и могут свободно пополнять свои ряды. Основными источниками существования этих формирований является мародерство, «дорожные сборы», похищение людей и наркобизнес. Главный же фактор дальнейшего существования иррегулярных вооруженных формирований – поддержка их местным населением (психологическая готовность оказывать помощь, не боясь наказания властей, и демографический ресурс).

⁴ См. : <http://ria.ru/society/20030924/438663.html#ixzz3DeV98IzN>

Глава 12. Основы конституционного права Республики Узбекистан



§ 1. Конституционные характеристики страны и ее государственные символы

Республика Узбекистан – государство, расположенное в Центральной Азии. Граничит с Казахстаном на севере и северо-востоке, с Туркменистаном на юго-западе, Афганистаном на юге, Таджикистаном на юго-востоке и Кыргызстаном на северо-востоке. Примерно 4/5 территории Узбекистана заняты пустынными равнинами; восточные и юго-восточные районы страны включают горы и предгорья Тянь-Шаня и Гиссарского хребта. Территория страны составляет 447,4 кв. км.

По состоянию на декабрь 2018 г. население Узбекистана достигло 31 млн 465 660 чел. Узбекистан – многонациональная республика. Основную массу населения составляют узбеки (80 %), доля которых в общей численности населения систематически увеличивается (по другим оценкам, узбеки составляют 70,4 %, а таджики – до 20 %).

Свыше 10 % – представители других народов Средней Азии (4,5 % – таджики, 2,5 % – казахи, 2 % – каракалпаки, 1 % – кыргызы, а также туркмены и другие). Одним из крупнейших этнических меньшинств остаются русские и другие славянские народы (5 %). Официальный язык – узбекский; этим языком владеют около 90 % населения. В городах широко распространен русский язык, им пользуются свыше 5 % населения. По другим оценкам, узбеки составляют 70,4 %, а таджики – до 20 %.

По состоянию на 2000 г. наиболее крупными национальными меньшинствами страны были: русские (1 млн 199 тыс. чел.), таджики (1 млн 166 тыс. чел.), казахи (990 тыс. чел.), каракалпаки (504 тыс.), татары (324 тыс.), кыргызы (232 тыс.), корейцы (164 тыс.), туркмены (152 тыс.), украинцы (105 тыс.), армяне (42 тыс.), азербайджанцы (36 тыс.), персы (около 30 тыс.), уйгуры (20 тыс.), белорусы (20 тыс.), крымские татары (10 тыс., оценки – до 90 тыс.; в 1989 г. – 189 тыс., однако после распада СССР большая часть из них вернулась в Крым), евреи (около 10 – 20 тыс., в 1989 г. – 66 тыс.), среднеазиатские (бухарские) евреи (9,7 тыс. в 2000 г. и 28 тыс. в 1989 г.), турки (около 10 тыс., в 1989 г. – 106 тыс., однако после распада СССР большая часть из них – депортированные турки-месхетинцы – покинули страну), немцы (7,9 тыс., в 1989 г. – 39,8 тыс.), греки (менее 10 тыс., в 1989 г. – 10 тыс.) и др.

Характерно, что за последние три десятилетия численность населения Узбекистана возросла почти на 12 млн человек, когда за предыдущий такой же период – на 3,5 млн. Постоянное опережение республикой темпов роста населения по сравнению с другими регионами сопровождается систематическим увеличением удельного веса Республики Узбекистан в общей численности населения бывшего СССР. Так, если в 1926 г. в Узбекистане проживало чуть более 3 % населения стран, входящих теперь в состав СНГ, то ныне этот показатель составляет более 7 %.

Полинациональный состав страны обуславливает и ее поликонфессиональность, существование нескольких религий и религиозных течений. Конституция Узбекистана конструктивно не содержит указания на светский характер государства. Однако ряд содержащихся в главе о правах и свободах положений позволяют сделать вывод о конституционных намерениях государства соответствовать стандартам светского государства. В частности, согласно ст. 31 Конституции свобода совести гарантируется для всех. Каждый имеет право исповедовать любую религию или не исповедовать никакой. Недопустимо принудительное насаждение религиозных взглядов; провозглашается принцип невмешательства государства в деятельность религиозных объединений (ст. 61), конституционно запрещается создание общественных объединений, пропагандирующих религиозную вражду, а также создание по религиозному признаку военизированных объединений и политических партий (ст. 57).

Основная (по количеству приверженцев к ней) религия – ислам суннитского толка, исповедует 88 % населения, православие – 9 %, на долю других религий приходится 3 %. Такова существующая статистика, которая, однако, требует уточнений. Это связано с тем, что имевший место в 1990-е годы всплеск активности религий исламского толка по прошествии нескольких лет пошел на убыль.

По существующим официальным данным, в настоящее время в Узбекистане существует 37 немусульманских конфессий. Кроме православной церкви, к их числу относятся: католики, союз евангельских христиан-баптистов (16 общин и 40 священнослужителей), адвентисты седьмого дня (10 организаций и 12 священнослужителей), всего 119 христианских общин, а из нехристианских – иудаизм, исповедуемый евреями ашкенази и бухарскими евреями (первые насчитывают 16 общин и 15 священнослужителей), а также буддисты, кришнаиты и т. д. (всего 37 конфессий)¹.

Существующие конституционные стандарты относительно равноправия конфессий на практике подвергаются сильному испытанию. Не случайно, что Узбекистан по числу ущемления религиозных прав национальных меньшинств поставлен соответствующими международными структурами на 1-е место. Очевидно, что приведенные выше нормы Основного закона, равно как и положения принятого в 1991 г. Закона «О свободе совести и религиозных организациях» должны быть посредством государственных институтов приведены в действие.

¹ По другим данным, в Узбекистане официально зарегистрировано 16 конфессий, 2222 религиозные организации, из которых: 2042 – мусульманские организации, 164 – христианские, 8 – иудейские, 6 – бахаи, 1 организация кришнаитов и 1 – буддийская.

§ 1.1. Государственные символы Республики Узбекистан

Согласно ст. 5 Конституции Республика Узбекистан имеет свои государственные символы – флаг, герб, гимн, утверждаемые законом.

Государственный флаг Республики Узбекистан утвержден законом Республики Узбекистан «О государственном флаге Республики Узбекистан» от 18 ноября 1991 г. № 407-ХП.



Лицевая сторона



Обратная сторона

Государственный флаг Республики Узбекистан представляет собой прямоугольное полотнище из трех горизонтальных полос насыщенного голубого, белого и насыщенного зеленого цветов во всю длину флага. Длина Государственного флага Республики Узбекистан составляет 250 см, ширина – 125 см. Голубая, белая и зеленые полосы равны по ширине. Ширина каждой полосы равна 40 см. По краям белой полосы, расположенной в середине Государственного флага Республики Узбекистан, проходят красные каемки шириной в 2,5 см каждая.

На верхней голубой части Государственного флага Республики Узбекистан на лицевой и оборотной сторонах, у древка изображены белый полумесяц и рядом с ним 12 белых пятиконечных звезд.

Белый полумесяц и двенадцать белых пятиконечных звезд вписываются в прямоугольник размером 75х30 см, который располагается по горизонтальной оси верхней голубой полосы.

Белый полумесяц располагается вертикально концами от древка и вписывается в окружность диаметром 30 см на расстоянии 20 см от древка.

Двенадцать белых пятиконечных звезд вписываются в окружность диаметром 6 см. Расстояние между окружностями 6 см. Звезды располагаются по вертикали и горизонтали в следующем порядке: три звезды – в верхнем ряду, четыре – в среднем и пять – в нижнем. Нижний ряд звезд располагается от нижнего края полумесяца на расстоянии 3,5 см.

Государственный герб Республики Узбекистан утвержден законом Республики Узбекистан от 2 июля 1992 г. № 616-ХП «О Государственном гербе Республики Узбекистан».



Государственный герб Республики Узбекистан представляет собой изображение восходящего солнца над горами, реками и цветущей долиной, окруженными венком, состоящим справа из колосьев пшеницы и слева — из веток хлопчатника с раскрытыми коробочками хлопка. В верхней части герба находится восьмигранник, символизирующий знак утверждения республики, внутри которого полумесяц со звездой. В центре герба изображена птица Хумо с раскрытыми крыльями – символ счастья и свободолюбия. Внизу на банте ленты венка, символизирующей Государственный флаг Республики Узбекистан, надпись «O‘zbekiston».

В цветном изображении Государственного герба Республики Узбекистан птица Хумо и реки – серебристые; солнце, колосья, раскрытые коробочки хлопка и надпись «O‘zbekiston» – золотистые; ветки, листья хлопчатника, горы и долины – зеленые, хлопок в раскрытых коробочках – белый; лента трехцветная, воспроизводящая цвета Государственного флага Республики Узбекистан; восьмигранник голубой, обрамленный золотистой каймой; полумесяц и звезда – белые.

Текст и музыкальная редакция *Государственного гимна* Республики Узбекистан утверждены законом Республики Узбекистан «О Государственном гимне Республики Узбекистан» от 10 декабря 1992 г. № 768-ХП.

Государственным языком Республики Узбекистан является узбекский язык (ч. 1 ст. 4 Конституции). Этим языком владеют около 90 % населения. Республика Узбекистан обеспечивает уважительное отношение к языкам, обычаям и традициям наций и народностей, проживающих на ее территории, создание условий для их развития (ч. 2 ст. 4). Русский язык широко распространен в городах; им пользуются свыше 5 % населения.

Столицей Республики Узбекистан является город Ташкент (ст. 6 Конституции).

§ 2. Конституционная история. Действующая Конституция 1992 г.

История государственности Узбекистана насчитывает более 3 тыс. лет. Территория Республики Узбекистан являлась частью самых древних и выдающихся цивилизаций: Бактрия, Хорезм, Согд, Парфия, империя Александра Македонского, Греко-Бактрийское царство, кушанское царство.

Позднее страна находилась под господством арабов, смаманидов, караханидов, тимуридов. В XVI–XVIII вв. на территории Узбекистана сложились три государства: Бухарское, Хивинское и Кокандское ханства. С 1860 г. часть территории Узбекистана вошла в состав Российской империи, затем – в состав Союза ССР. После революции 1917 г. учреждается Туркестанская Автономная Советская Социалистическая Республика, Бухарская и Хорезмская Советские Народные Республики. Последовавшее в Средней Азии в 1924 г. Вследствие национально-государственного размежевания, последовавшего в Средней Азии в 1924 г., принимается закон об образовании Узбекской ССР. Проходивший 13 февраля 1925 г. в Бухаре I Съезд Советов трудящихся принял Декларацию об образовании Узбекской ССР и вхождении ее в состав СССР.

24 марта 1990 г. на сессии Верховного Совета Узбекской ССР учрежден институт президента, а 20 июня 1990 г. – Декларация о суверенитете и 31 августа 1991 г. внеочередная VI сессия Верховного совета Узбекской ССР переименовала страну в Республику Узбекистан. Со 2 марта 1991 г. Узбекистан находится в составе ООН.

Конституции Узбекистана принимались исключительно во время нахождения в составе СССР – соответственно в 1927, 1937, 1978 гг.; все они были составлены по образцу и подобию союзной Конституции и Конституции РСФСР. Действующая Конституция Республики Узбекистан принята 8 декабря 1992 г. на одиннадцатой сессии Верховного Совета Республики Узбекистан двенадцатого созыва. Действует с внесенными в нее поправками.

§ 2.1. Форма и структура Конституции 1992 г. Порядок изменения Конституции

По своей юридической форме Конституция 1992 г. представляет единый систематизированный кодифицированный акт. Внесенные после принятия Конституции поправки являются ее неотъемлемой частью.

Структура Конституции, построение нормативного материала, рубрикация соответствует современным конституциям и общепринятым технико-юридическим стандартам. Она состоит из преамбулы и 128 статей, инкорпо-

рированных в соответствующих главах (всего 26) и разделах (всего 6). Соответственно конституционный текст представлен такими структурными элементами, как:

Преамбула.

Раздел первый. Основные принципы: Глава I. Государственный суверенитет (ст. 1–6). Глава II. Народовластие (ст. 7–14). Глава III. Верховенство конституции и закона (ст. 15–16). Глава IV. Внешняя политика (ст. 17).

Раздел второй. Основные права, свободы и обязанности человека и гражданина: Глава V. Общие положения (ст. 18–20). Глава VI. Гражданство (ст. 21–23). Глава VII. Личные права и свободы (ст. 24–31). Глава VIII. Политические права (ст. 32–35). Глава IX. Экономические и социальные права (ст. 36–42). Глава X. Гарантии прав и свобод человека (ст. 43–46). Глава XI. Обязанности граждан (ст. 47–52).

Раздел третий. Общество и личность: Глава XII. Экономические основы общества (ст. 53–55). Глава XIII. Общественные объединения (ст. 56–62). Глава XIV. Семья (ст. 63–66). Глава XV. Средства массовой информации (ст. 67).

Раздел четвертый. Административно-территориальное и государственное устройство. Глава XVI. Административно-территориальное устройство Республики Узбекистан (ст. 68–69). Глава XVII. Республика Каракалпакстан (ст. 70–75).

Раздел пятый. Организация государственной власти: Глава XVIII. Олий Мажлис Республики Узбекистан (ст. 76–88). Глава XIX. Президент Республики Узбекистан (ст. 89–97). Глава XX. Кабинет министров (ст. 98). Глава XXI. Основы государственной власти на местах (ст. 99–105). Глава XXII. Судебная власть Республики Узбекистан (ст. 106–116). Глава XXIII. Избирательная система (ст. 117). Глава XXIV. Прокуратура (ст. 118–121). Глава XXV. Финансы и кредит (ст. 121–124). Глава XXVI. Оборона и безопасность (ст. 125–126).

Раздел шестой. Порядок изменения конституции (ст. 127–128).

Изменения в Конституцию Республики Узбекистан вносятся законом, принятым большинством, не менее чем двумя третями от общего числа соответственно депутатов Законодательной палаты и членов Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан, или референдумом Республики Узбекистан (ст. 127).

Конституция устанавливает, что Олий Мажлис может принять закон об изменениях и поправках к Конституции в течение шести месяцев после внесения соответствующего предложения с учетом его широкого обсуждения. Если Олий Мажлис отклонил предложение об изменении Конституции, оно может быть возобновлено не ранее чем через год (ст. 128).

В действующую Конституцию 1992 г. изменения вносились многократно. Соответственно Конституция действует в редакции Законов Республики Узбекистан от 28.12.1993 г. № 989-ХП, 24.04.2003 г. № 470-II, 11.04.2007 г. № ЗРУ-89, 25.12.2008 г. № ЗРУ-194, 18.04.2011 г. № ЗРУ-284, 12.12.2011 г. № ЗРУ-305, 16.04.2014 г. № ЗРУ-366, 06.04.2017 г. № ЗРУ-426, 31.05.2017 г. № ЗРУ-430, 29.08.2017 г. № ЗРУ-439.

§ 3. Форма государственного правления

и конституционная система высших органов государства

Согласно Конституции Узбекистан – суверенная демократическая республика. Анализ объединенных в субинституты норм, определяющих правовое положение высших органов государства Узбекистана в контексте внесенных в Конституцию поправок, в особенности в ст. 98 (изложена в ред. п. 5

статьи 1 Закона РУз от 18 апреля 2011 г. за № ЗРУ-28), позволяет в сделать самый общий вывод: форма государственного правления Узбекистана характеризуется как более «мягкая» в сравнении с описанными ранее формами правления в Азербайджане и в особенности в Таджикистане. Так, согласно ст. 89 Конституции Президент Республики Узбекистан является главой государства и обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Президент не возглавляет исполнительную власть, хотя и обладает рычагами влияния на нее. В частности, в соответствии с п. 11 ст. 93 (в ред. Закона РУз № 24 апреля 2003 г.) утверждает по представлению Премьер-министра Республики, членов Кабинета министров и освобождает их от должности; хотя при определенном соотношении политических сил в Парламенте это полномочие может быть достаточно сильным, тем не менее оно не сопоставимо с теми конституционными возможностями, которыми наделены главы упомянутых выше государств в отношении формирования высшей исполнительной власти. Согласно п. 16 ст. 93 Конституции (в редакции Закона Республики Узбекистан от 16 апреля 2014 г. № ЗРУ-366) Президент приостанавливает, отменяет акты органов государственного управления республики и хокимов в случае несоответствия их нормам законодательства; вправе председательствовать на заседаниях Кабинета министров Республики Узбекистан.

Для оценки формы правления Республики Узбекистан, несомненно, важное значение имеет наличие в конституционном механизме государства самостоятельного правительства. Как следует из Конституции, «исполнительную власть осуществляет Кабинет министров Республики Узбекистан» (ст. 98).

Кабинет министров обеспечивает руководство эффективным функционированием экономики, социальной и духовной сферы, исполнение законов Республики Узбекистан, решений Олий мажлиса, указов, постановлений и распоряжений Президента. В соответствии с действующим законодательством Кабинет Министров издает постановления и распоряжения, обязательные к исполнению на всей территории Республики всеми органами, предприятиями, учреждениями, организациями, должностными лицами и гражданами. Премьер-министр Республики организует и руководит деятельностью Кабинета Министров, несет персональную ответственность за эффективность его работы, председательствует на заседаниях Кабинета министров, подписывает его решения, по поручению Президента представляет Кабинет министров в международных отношениях, выполняет другие функции, предусмотренные законами, а также указами, постановлениями и распоряжениями Президента.

В контексте квалификации формы правления принципиально важными являются:

- (1) способ формирования правительства¹, который в Республике Узбекистан в значительной мере можно охарактеризовать как парламентский. По Конституции кандидатура Премьер-министра Республики Узбекистан предлагается политической партией, набравшей наибольшее количество депутатских мест на выборах в Законодательную палату Олий Мажлиса, или несколькими политическими партиями, получившими равное наи-

¹ Конституции государств Азии : в 3 т. Т. 2: Средняя Азия и Индостан. С. 848.

большее количество депутатских мест (в ред. п. 5 ст. 1 Закона РУз от 18.04.2011 г. за № ЗРУ-284);

(2) формы конституционной ответственности правительства. Как вытекает из новой редакции статьи 98 Конституции, «Кабинет Министров в своей деятельности ответственен перед Президентом Республики Узбекистан и Олий Мажлисом Республики Узбекистан». И далее: «Кабинет Министров слагает свои полномочия перед вновь избранным Олий Мажлисом»¹;

(3) как мера конституционной ответственности, отставка правительства зависит в решающей степени от Олий Мажлиса и лишь в некоторой мере от Президента. По Конституции «вотум недоверия Премьер-министру считается принятым, если за него проголосует не менее двух третей от общего числа соответственно депутатов Законодательной палаты и членов Сената Олий Мажлиса. В этом случае Президент принимает решение об освобождении Премьер-министра от должности. При этом весь состав Кабинета Министров уходит в отставку вместе с Премьер-министром (ст. 98 в ред. п. 5 ст. 1 Закона РУз от 18.04.2011 г. за № ЗРУ-284)².

Обращая внимание на эти обстоятельства, нельзя не отметить и конституционно существующие возможности Президента в системе верховной власти. Как представляется, к сильным полномочиям главы государства следует отнести положение п. 16 ст. 93, согласно которому Президент приостанавливает, отменяет акты органов государственного управления республики, а также хокимов в случае несоответствия их нормам законодательства; вправе председательствовать на заседаниях Кабинета министров (в ред. п. 3 ст. 1 Закона РУз от 18 апреля 2011 г. за № ЗРУ-284).

Это также положение п. 24 ст. 93, в соответствии с которым именно Президент формирует Службу национальной безопасности Республики Узбекистан; назначает и освобождает от должности председателя Службы национальной безопасности с последующим внесением указов по этим вопросам на утверждение Сената Олий мажлиса.

Равно как и не является «нейтральным» нормативное предписание п. 25 ст. 93 о том, что Президент «осуществляет иные полномочия, предусмотренные настоящей Конституцией и законами Республики Узбекистан». При определенных обстоятельствах (пропрезидентского большинства в парламенте) именно в законах со ссылкой на эту бланкетную норму Конституции Президенту могут быть предоставлены дополнительные (помимо тех, которые конституционно определены) юридические средства (полномочия) различного свойства: кадровые, в сфере государственного управления, чрезвычайные и пр.

Достаточно сильным инструментом в руках Президента являются положения ст. 95 Конституции, согласно которым Законодательная палата, Сенат Олий мажлиса Республики Узбекистан могут быть распущены решением Президента, принятым по согласованию с Конституционным судом, в случае возникновения в составе Законодательной палаты или Сената непреодолимых разногласий, ставящих под угрозу их нормальное функционирование, или неоднократного принятия ими решений, противоречащих Конституции Республики, а также возникновения непреодолимых разногласий между Законодательной палатой и Сенатом, ставящих под угрозу нормальное функционирование Олий мажлиса Республики Узбекистан.

¹ Конституции государств Азии : в 3 т. Т. 2: Средняя Азия и Индостан. С. 849.

² Там же. С. 848–849.

Еще один весомый аргумент в пользу президентства (президентской власти) – отсутствие конституционно установленной ответственности Президента (конституционной ответственности) в виде отрешения от должности (ст. 96, изложенная в ред. п. 4 ст. 1 Закона РУз от 18 апреля 2011 г. за № ЗРУ-284 содержит лишь указание на то, что «при невозможности исполнения действующим Президентом Республики Узбекистан своих обязанностей его обязанности и полномочия временно возлагаются на Председателя Сената Олий мажлиса, с проведением в течение трех месяцев в полном соответствии с Законом «О выборах Президента Республики Узбекистан» выборов Президента страны¹).

Несмотря на эти уступки прежнему президентализму, современную форму государственного правления формально-юридически можно характеризовать как полупарламентское правление с элементами президентализма, не совсем точно именуемую парламентско-президентской².

Конституционная система высших органов государства представлена Президентом, двухпалатным Олий мажлисом Республики Узбекистан, Кабинетом министров, высшими судами Республики – Конституционным, Верховным и Высшим хозяйственным судами.

§ 4. Политические партии, избирательная система, парламентские и президентские выборы. Институты гражданского общества

Действующая Конституция к общественным объединениям наряду с профессиональными союзами, обществами ученых, женскими организациями, организациями ветеранов и молодежи, творческими союзами, массовыми движениями и иными объединениями граждан, зарегистрированных в установленном законом порядке, относит и политические партии.

При этом Конституция устанавливает запрет на создание и деятельность политических партий (равно как и других общественных объединений), имеющих целью насильственное изменение конституционного строя, выступающих против суверенитета, целостности и безопасности республики, конституционных прав и свобод ее граждан, пропагандирующих войну, социальную, национальную, расовую и религиозную вражду, посягающих на здоровье и нравственность народа, а также военизированных объединений, политических партий по национальному и религиозному признакам. В представлении конституционного законодателя политические партии выражают политическую волю различных социальных слоев и групп и через своих избранных демократическим путем представителей участвуют в формировании государственной власти. Политические партии обязаны в установленном порядке пред-

¹ Конституции государств Азии : в 3 т. Т. 2: Средняя Азия и Индостан. С. 848.

² О Парламентском правлении см. : Конституционное право зарубежных стран : учебно-методический комплекс: Примерная основная образовательная программа; учебник; пособие для семинарских занятий; практикум. 2-е изд., обновл. и доп. [под общ. ред. д.ю.н., проф. В. И. Червонюка]. М. : Миттель Пресс, 2011. С. 131–132; Червонюк В. И. Конституционное право зарубежных стран: курс лекций: в 10 выпусках. Выпуск 3. Государственное (конституционное) устройство. Часть 1. Организация верховной власти в современных государствах. М. : МосУ МВД России, 2014 (гл. IV, § 4. Конституционные характеристики парламентарной формы правления («парламентского правления»)).

ставлять Олий мажлису или уполномоченному им органу публичные отчеты об источниках финансирования своей деятельности (ст. 60).

Конституционные новеллы 2008 г. направлены на повышение роли политических партий в организации и деятельности Парламента по формированию эффективной законодательной базы. Для расширения представительства политических партий в нижней палате количество членов палаты было увеличено со 120 до 150. В современном ее состоянии Законодательная палата Олий Мажлиса состоит из 150 депутатов, избираемых в соответствии с законом (ст. 77 в ред. ст. 1 Закона РУз от 25 декабря 2008 г. № ЗРУ-194). Массовому общественному объединению Экологическому движению Узбекистана, исходя из административно-территориального деления страны предоставлено право избирать 15 депутатов в Законодательную палату.

Конституция, как отмечалось, включает специальную главу об избирательной системе (гл. XXIII), которая содержит комплекс норм, определяющих избирательные права граждан, принципы избирательного права, ряд важных элементов организации и проведения выборов различных уровней.

В соответствии со ст. 117 Конституции граждане Республики Узбекистан имеют право избирать и быть избранными в представительные органы государственной власти. Каждый избиратель имеет один голос; право голоса, равенство и свобода волеизъявления гарантируются законом.

Выборы всех избираемых органов власти проводятся соответственно в год истечения конституционного срока их полномочий – в первое воскресенье третьей декады декабря. Правом избирать наделены граждане Республики Узбекистан, достигшие 18 лет. Из этого числа исключаются граждане, признанные судом недееспособными, а также лица, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда. Конституционно установлено, что в любых других случаях прямое или косвенное ограничение избирательных прав граждан не допускается. Последние парламентские выборы в законодательную палату Олий мажлиса Республики Узбекистан III созыва проводились в конце 2014 – начале 2015 г. Основной тур прошел 21 декабря 2014 г. Дополнительное голосование проведено 4 января 2015 г. в 22 округах. Результаты выборов представлены в таблице 20.

Таблица 20.

Партия	Первый тур			Второй тур			Всего мест
	Голосов	%	Мест	Голосов	%	Мест	
Либерально-демократическая партия Узбекистана			47			5	52
Демократическая партия «Миллий тикланиш»			28			8	36
Народно-демократическая партия Узбекистана			21			6	27
Социал-демократическая партия «Адоллат»			17			3	20
Экологическое движение Узбекистана	–	–	–	–	–	–	15
Всего	18 490 245	88,94	113	2 642 063	76,90	22	150
Зарегистрированные избиратели	20 789 572	100	-	3 343 345	100	–	–

4 декабря 2016 г. в Узбекистане были проведены досрочные президентские выборы (бывший президент Узбекистана Ислам Каримов, правивший с 1992 г., скончался 2 сентября 2016 г.). Выборы прошли в один тур, вторым Президентом Узбекистана был избран кандидат от Либерально-демократической партии Узбекистана Шавкат Мирзиёев с результатом в 88,61 % (табл. 21).

Таблица 21.

Кандидат	Голоса	%
Шавкат Мирзиёев	15,906,724	88,61
Хотамжон Кетмонов	669,187	3,73
Наримон Умаров	619,972	3,46
Сарвар Отамуратов	421,055	2,35
Действительные голоса	17,616,938	98,45
Недействительные голоса	334,729	1,85
Всего голосов (явка 87,73 %)	17,951,667	100

Кроме норм анализируемой главы Конституции положения, касающиеся избирательной системы, содержатся и в других частях Основного закона, прежде всего в главе VIII, а также в главах XVIII и XIX.

§ 5. Конституционный статус высших органов государства

§ 5.1. Конституционный статус Президента

Конституционный статус Президента определяется главой XIX Конституции. В соответствии с новой редакцией ст. 89 Конституции (в ред. п. 1 ст. 1 Закона РУз от 11 апреля 2007 г. за № ЗРУ-89) Президент Республики Узбекистан является главой государства и обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Согласно вступившим с 1 января 2008 г. в силу поправкам, Президент более не является главой исполнительной власти. Эта статусная характеристика Президента с указанного времени стала «достоянием» Премьер-министра.

Президент обладает достаточно высокой степенью легитимности: он избирается гражданами Республики Узбекистан на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Квалификации для занятия поста Президента определены в Конституции (ч. 1 ст. 90). Соответственно Президентом Республики Узбекистан может быть избран гражданин Республики Узбекистан, не моложе 35 лет, свободно владеющий государственным языком, постоянно проживающий на территории Узбекистана не менее 10 лет непосредственно перед выборами. Конституционно предусматривается, что одно и то же лицо не может быть Президентом более двух сроков подряд. Срок полномочий Президента составляет семь лет. Вновь избранный Президент считается вступившим в должность с момента принесения на заседании Олий мажлиса (парламента) присяги, текст которой представлен в Конституции (ст. 92).

Как отмечалось, досрочные президентские выборы в Узбекистане (в связи со смертью занимавшего пост Президента Республики с 1992 г. по 2016 г. И. Каримова) прошли 4 декабря 2016 г. Выборы прошли в один тур, вторым в конституционной истории страны президентом Узбекистана был избран кандидат от Либерально-демократической партии Узбекистана Шавкат Мирзиёев, за которого отдали голоса 88,61 %, принявших участие в голосовании избирателей. Согласно вступившим с 1 января 2008 г. в силу поправкам к Конституции, Президент более не является главой исполнительной власти. Эта статусная характеристика Президента с указанного времени стала «достоянием» Премьер-министра.

Конституционные реформы 2003, 2007, 2008 и 2011, 2014, 2017 гг., несомненно, повлияли на объем компетенции Президента: ряд его весомых полномочий переданы в ведение Олий мажлиса (парламента) и Кабинета Министров (Премьер-министра). Тем не менее, *Президент обладает широкими полномочиями*:

он выступает гарантом Конституции и законов, принимает необходимые меры по охране суверенитета, безопасности и территориальной целостности Республики Узбекистан, реализации решений по вопросам национально-государственного устройства; обеспечивает взаимодействие высших органов власти и управления республики; образует и упраздняет министерства, государственные комитеты и другие органы государственного управления с последующим внесением указов по этим вопросам на утверждение палат Олий мажлиса; соучаствует в назначении Премьер-министра и членов Кабинета министров; имеет право обращаться в Олий мажлис Республики Узбекистан по важнейшим вопросам реализации внутренней и внешней политики страны (в ред. Закона Республики Узбекистан от 16.04.2014 г. № ЗРУ-366); назначает и освобождает от должности Генерального прокурора Республики Узбекистан и председателя Счетной палаты с последующим утверждением их Сенатом Олий мажлиса; представляет Сенату Олий мажлиса кандидатуры в составы Конституционного суда, Верховного суда, а также на должности председателя Высшего судейского совета, председателя Правления Центрального банка, председателя Государственного комитета по охране природы; (п. 13 ст. 93 в ред. Закона Республики Узбекистан от 31.05.2017 г. № ЗРУ-430); назначает и освобождает от должности судей областных, межрайонных, районных, городских, военных и хозяйственных судов, а равно дипломатических представителей, руководителей органов безопасности; по представлению Премьер-министра назначает и освобождает от должности хокимов областей и города Ташкента; вправе освободить своим решением от должности хокимов районов и городов в случае нарушения ими Конституции, законов или совершения действий, порочащих честь и достоинство хокима.

Президент приостанавливает, отменяет акты органов государственного управления республики, а также хокимов, вправе председательствовать на заседаниях Кабинета министров.

Он является Верховным Главнокомандующим Вооруженными силами Республики, назначает и освобождает от должности высшее командование Вооруженных сил, присваивает высшие воинские звания.

Президент обладает определенными прерогативами в сфере законодательной деятельности: он подписывает законы, может вернуть закон со своими возражениями в Парламент, который может преодолеть президентское «вето» лишь большинством в две трети голосов. Конституция предоставляет главе государства право вводить чрезвычайное положение и объявлять состояние войны.

На основе и во исполнение Конституции и законов Республики Президент издает указы, постановления и распоряжения, имеющие обязательную силу на всей территории Узбекистана.

Президент может распускать любую из палат парламента в случае «непреодолимых разногласий» между депутатами.

После ухода в отставку главы государства, за ним пожизненно закрепляется место в Сенате Олий мажлиса.

При невозможности исполнения действующим Президентом своих обязанностей его полномочия временно (не более трех месяцев) возлагаются на Председателя Сената Олий мажлиса.

Как уже отмечалось, конституционная ответственность в форме импичмента главы государства не предусмотрена, его могут освободить от должности только по состоянию здоровья.

§ 5.2. Организация законодательной власти

Как это установлено Конституцией, высшим государственным представительным органом, осуществляющим законодательную власть в Республике Узбекистан, является Олий мажлис. В результате проведенного всенародного референдума 27 января 2002 г. Олий мажлис стал формироваться на основе принципа бикамерализма и соответственно состоит из двух палат – Законодательной палаты (нижняя палата) и Сената (верхняя палата). Статус каждой из палат определяется конституционными законами, принятыми с 2005 г.

В современном ее состоянии Законодательная палата Олий мажлиса состоит из 150 депутатов, избираемых в соответствии с законом (ст. 77 в ред. ст. 1 Закона РУз от 25 декабря 2008 г. № ЗРУ-194). Срок полномочий Законодательной палаты и Сената Олий мажлиса Республики Узбекистан составляет пять лет.

Сенат Олий мажлиса является палатой территориального представительства и состоит из членов Сената (сенаторов). Члены Сената Олий мажлиса избираются в равном количестве – по шесть человек – от Республики Каракалпакстан, областей и города Ташкента путем тайного голосования на соответствующих совместных заседаниях депутатов Жокаргы кенеса Республики Каракалпакстан, представительных органов государственной власти областей, районов и городов из числа этих депутатов. Шестнадцать членов Сената Олий мажлиса назначаются Президентом из числа наиболее авторитетных граждан с большим практическим опытом и особыми заслугами в области науки, искусства, литературы, производства и других сферах государственной и общественной деятельности.

Депутатом Законодательной палаты Олий мажлиса, а также членом Сената Олий мажлиса может быть гражданин Республики Узбекистан, достигший ко дню выборов 25 лет и постоянно проживающий на территории Республики не менее пяти лет. Требования, предъявляемые к кандидатам в депутаты, определяются законом. Одно и то же лицо не может быть одновременно депутатом Законодательной палаты и членом Сената Олий мажлиса.

Палаты могут проводить заседания как совместно, так и отдельно. Соответственно Конституция устанавливает совместную и исключительную компетенцию палат Олий мажлиса.

К совместному ведению Законодательной палаты и Сената Олий мажлиса Конституция отнесла:

принятие Конституции Республики, внесение в нее изменений и дополнений; принятие конституционных и иных законов; принятие решения о проведении референдума Республики и назначении даты его проведения; определение основных направлений внутренней и внешней политики Республики Узбекистан и принятие стратегических государственных программ; определение системы и полномочий органов законодательной, исполнительной и судебной властей; принятие в состав Республики Узбекистан новых государственных образований и утверждение решений о выходе их из ее состава; законодательное регулирование таможенного, валютного и кредитного дела; принятие Государственного бюджета по представлению Кабинета Министров и контроль за его исполнением; установление налогов и других обязательных платежей; законодательное регулирование вопросов административно-территориального устройства, изменение границ Республики Узбекистан; образование, упразднение, переименование районов, городов, областей и изменение их границ; учреждение государственных наград и званий.

Это также утверждение указов Президента: об образовании и упразднении министерств, государственных комитетов и других органов государственного управления; об объявлении состояния войны в случае нападения на Республику или в случае необходимости выполнения договорных обязательств по взаимной обороне от агрессии; об объявлении общей или частичной мобилизации, о введении, продлении и прекращении действия чрезвычайного положения.

Кроме того, к совместному ведению отнесено образование Центральной избирательной комиссии; рассмотрение и утверждение по представлению Президента кандидатуры Премьер-министра, а также заслушивание и обсуждение отчетов Премьер-министра по актуальным вопросам социально-экономического развития страны; избрание Уполномоченного Олий мажлиса по правам человека и его заместителя; рассмотрение отчета Счетной палаты; ратификация и денонсация международных договоров, а также осуществление иных полномочий, предусмотренных Конституцией. Согласно установленному порядку, вопросы, относящиеся к совместному ведению палат, рассматриваются, как правило, вначале в Законодательной палате, а затем в Сенате Олий мажлиса.

К исключительным полномочиям Законодательной палаты Олий Мажлиса отнесены такие вопросы, как:

избрание Спикера Законодательной палаты и его заместителей, председателей комитетов и их заместителей;

решение вопросов о лишении депутата Законодательной палаты неприкосновенности по представлению Генерального прокурора;

принятие решений по вопросам, связанным с организацией своей деятельности и внутренним распорядком палаты;

принятие постановлений по тем или иным вопросам в области политической, социально-экономической жизни, а также вопросам внутренней и внешней политики государства.

В свою очередь к *исключительным полномочиям Сената Олий Мажлиса* относятся:

избрание Председателя Сената и его заместителей, председателей комитетов и их заместителей;

избрание по представлению Президента Конституционного, Верховного и Высшего хозяйственного судов;

по представлению Президента назначение и освобождение от должности председателя Государственного комитета по охране природы;

утверждение указов Президента о назначении и освобождении от должности Генерального прокурора, председателя Счетной палаты, председателя Службы национальной безопасности;

назначение и освобождение представляемых Президентом дипломатических и иных представителей в иностранных государствах, председателя правления Центрального банка и др.

Деятельность Законодательной палаты – сессионная. Сессии проводятся, как правило, начиная с первого рабочего дня сентября по последний рабочий день июня следующего года. В период сессий проводятся заседания Законодательной палаты. Заседания Сената проводятся по мере необходимости, но не реже трех раз в год. Заседания обеих палат являются правомочными, если в их работе участвует не менее половины общего числа всех депутатов, сенаторов. При принятии конституционных законов обязательно присутствие не менее двух третей общего числа всех депутатов, сенаторов. Законодательная палата и Сенат заседают раздельно. Совместные заседания Палат проводятся при принесении присяги Президентом Республики Узбекистан, при выступлениях Президента Республики Узбекистан по важнейшим вопросам социально-экономической жизни, внутренней и внешней политики страны, выступлениях руководителей иностранных государств. По согласованию палат совместные заседания палат могут проводиться и по иным вопросам.

По вопросам, отнесенным к их ведению, Палаты принимают постановления. Как правило, они принимаются большинством голосов от общего числа депутатов Законодательной палаты или членов Сената.

§ 5.3. Законодательное производство

Право законодательной инициативы принадлежит Президенту, Республике Каракалпакстан в лице ее высшего представительного органа государственной власти, депутатам Законодательной палаты, Кабинету министров, Конституционному, Верховному, Высшему хозяйственному судам, Генеральному прокурору.

Право законодательной инициативы реализуется посредством внесения законопроекта субъектами права законодательной инициативы в Законодательную палату Олий мажлиса (ст. 83).

Закон приобретает юридическую силу, когда он принимается Законодательной палатой, одобряется Сенатом, подписывается Президентом и публикуется в официальных изданиях в установленном законом порядке (ст. 84). Закон, принятый Законодательной палатой, не позднее десяти дней со дня принятия направляется в Сенат Олий мажлиса. Одобренный Сенатом закон в течение десяти дней направляется Президенту для подписания и обнародова-

ния. Президент в течение 30 дней подписывает закон и обнародует его. Закон, отклоненный Сенатом, возвращается в Законодательную палату. Если при повторном рассмотрении закона, отклоненного Сенатом, Законодательная палата большинством в две трети голосов от общего числа депутатов вновь одобрит закон, он считается принятым Олий мажлисом и направляется Законодательной палатой Президенту для подписания и обнародования. По отклоненному Сенатом закону Законодательная палата и Сенат на паритетных началах могут образовывать из числа депутатов Законодательной палаты и членов Сената согласительную комиссию для преодоления возникших разногласий. При принятии палатами предложений согласительной комиссии закон подлежит рассмотрению в обычном порядке.

Президент вправе вернуть в Олий мажлис закон со своими возражениями. В случае одобрения закона в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от общего числа соответственно депутатов Законодательной палаты и членов Сената закон подлежит подписанию Президентом в течение 14 дней и обнародованию. Конституционный императив гласит: опубликование законов и иных нормативно-правовых актов является обязательным условием их применения (ст. 84).

Законодательная палата Олий мажлиса избирает из своего состава Спикера Законодательной палаты и его заместителей.

§ 5.4. Организация высшей исполнительной власти. Кабинет министров

Современная конструкция высшей исполнительной власти обязана конституционным реформам, в результате которых консолидированный в ст. 98 комплекс норм в главе XX «Кабинет министров» претерпел существенную модификацию (ст. 98 изложена в ред. п. 5 статьи 1 Закона РУз от 18 апреля 2011 г. за № ЗРУ-284).

В соответствии с новой редакцией ст. 98 Конституции «исполнительную власть осуществляет Кабинет министров Республики Узбекистан». Кабинет министров состоит из Премьер-министра, его заместителей, министров, председателей государственных комитетов. В состав Кабинета министров входит по должности глава правительства Республики Каракалпакстан.

Кандидатура Премьер-министра предлагается набравшей наибольшее количество депутатских мест на выборах в Законодательную палату политической партией или несколькими политическими партиями, получившими равное наибольшее количество депутатских мест.

После рассмотрения представленной кандидатуры на должность Премьер-министра Президент в десятидневный срок предлагает ее на рассмотрение и утверждение палатами Олий мажлиса.

Кандидатура Премьер-министра считается утвержденной, если за нее будет подано более половины голосов от общего числа соответственно депутатов Законодательной палаты и членов Сената Олий мажлиса. Члены Кабинета министров утверждаются Президентом по представлению Премьер-министра.

К главным функциям Кабинета министров Конституция отнесла: обеспечение руководства эффективным функционированием экономики, социальной и духовной сферы, исполнение законов Республики Узбекистан, решений

Олий мажлиса, указов, постановлений и распоряжений Президента Республики Узбекистан.

Порядок организации деятельности и компетенция Кабинета министров определяются законом. Кабинет Министров Кабинет Министров в соответствии с действующим законодательством издает постановления и распоряжения, обязательные к исполнению на всей территории Республики Узбекистан всеми органами, предприятиями, учреждениями, организациями, должностными лицами и гражданами. В своей деятельности Кабинет министров ответственен перед Президентом и Олий мажлисом. При этом Кабинет Министров слагает свои полномочия перед вновь избранным Олий мажлисом.

Ключевая фигура в составе Кабинета министров – Премьер-министр. Он организует и руководит деятельностью Кабинета министров, несет персональную ответственность за эффективность его работы, председательствует на заседаниях Кабинета министров, подписывает его решения, представляет по поручению Президента Кабинет министров в международных отношениях, выполняет другие функции, предусмотренные законами Республики, указами, постановлениями и распоряжениями Президента. В случае возникновения устойчивых противоречий между Премьер-министром и Законодательной палатой по предложению, официально внесенному на имя Президента депутатами Законодательной палаты в количестве не менее одной трети от их общего числа, вопрос о выражении вотума недоверия Премьер-министру вносится на обсуждение совместного заседания палат Олий мажлиса.

Вотум недоверия Премьер-министру считается принятым, если за него проголосует не менее двух третей от общего числа соответственно депутатов Законодательной палаты и членов Сената. В этом случае Президент принимает решение об освобождении Премьер-министра от должности. При этом весь состав Кабинета министров уходит в отставку вместе с Премьер-министром.

Новая кандидатура Премьер-министра для представления на рассмотрение и утверждение палатами Олий мажлиса предлагается Президентом после соответствующих консультаций со всеми фракциями политических партий, представленных в Законодательной палате.

В случае двукратного отклонения Олий мажлисом кандидатуры на должность Премьер-министра Президент назначает исполняющего обязанности Премьер-министра и распускает Олий мажлис. С избранием нового состава Парламента процедура назначения Премьер-министра «запускается» вновь.

§ 5.5. Организация судебной власти. Конституционное правосудие

По Конституции судебная власть в Республике Узбекистан действует независимо от законодательной и исполнительной власти, политических партий, иных общественных объединений (ст. 106).

Согласно первоначальной редакции ст. 107 Конституции судебную систему страны представляли: Конституционный суд, Верховный суд, Высший хозяйственный суд, верховные суды Республики Каракалпакстан по гражданским и уголовным делам, Хозяйственный суд Республики Каракалпакстан. Законом Республики Узбекистан от 06.04.2017 г. № ЗРУ-426 «О внесении изменений и дополнения в Конституцию Республики Узбекистан» Высший хозяй-

ственный суд был упразднен, а его полномочия переданы в ведение Верховного суда. Соответственно судебную систему страны, согласно действующей редакции ст. 107 Конституции составляют Конституционный суд, Верховный суд, военные суды, суды Республики Каракалпакстан по гражданским и уголовным делам, областные и Ташкентские городские суды по гражданским и уголовным делам, экономические и административные суды Республики Каракалпакстан, областей и города Ташкента, межрайонные, районные, городские суды по гражданским делам, районные, городские суды по уголовным делам, межрайонные, районные, городские экономические суды и районные, городские административные суды.

Высшим органом судебной власти в сфере гражданского, уголовного и административного судопроизводства является Верховный суд Республики Узбекистан. Принимаемые им акты являются окончательными и обязательными для исполнения на всей территории Республики. Верховный суд обладает правом надзора за судебной деятельностью судов Республики Каракалпакстан, областных, городских, межрайонных, районных и военных судов.

Поправками к конституции 2017 г. был учрежден Высший судейский совет Республики – орган судейского сообщества, оказывающий содействие в обеспечении соблюдения конституционного принципа независимости судебной власти в Республике (ст. 111 в ред. Закона Республики Узбекистан от 06.04.2017 г. № ЗРУ-426).

Конституционно предусмотрено, что все судьи назначаются Президентом на десятилетний срок. Судьи не могут состоять членами политических партий, участвовать в политических движениях, а также заниматься какими-либо другими видами оплачиваемой деятельности, кроме научной и педагогической. Рассмотрение дел в судах осуществляется коллегиально судьей, ведущим заседание, и двумя «народными заседателями». Судопроизводство в Республике Узбекистан ведется на узбекском, каракалпакском языках или на языке большинства населения данной местности. Участвующим в деле лицам, не владеющим языком, на котором ведется судопроизводство, обеспечивается право полного ознакомления с материалами дела, участия в судебных действиях через переводчика и право выступать в суде на родном языке.

Согласно Конституции специализированным органом осуществления конституционного судопроизводства является Конституционный суд, избираемый по представлению Президента Сенатом Олий мажлиса из числа специалистов в области политики и права, рекомендованных Высшим судейским советом Республики Узбекистан, включая представителя от Республики Каракалпакстан (ст. 108 в ред. Закона от 31.05.2017 г. № ЗРУ-430).

Конституционными поправками 2017 г. уточнен статус Конституционного суда. К его полномочиям Основной закон страны относит: определение соответствия Конституции законов и постановлений палат Олий мажлиса, указов Президента, постановлений правительства и местных органов государственной власти, межгосударственных договорных и иных обязательств Республики Узбекистан; определение соответствия Конституции Республики Узбекистан конституционных законов Республики Узбекистан, законов Республики Узбекистан о ратификации международных договоров Республики – до

их подписания Президентом Республики Узбекистан; дача заключения о соответствии Конституции Республики Каракалпакстан Конституции Республики Узбекистан, законов Республики Каракалпакстан – законам Республики Узбекистан. Решения Конституционного суда вступают в силу с момента опубликования. Они окончательны и обжалованию не подлежат (ст. 109 Конституции в ред. Закона от 31.05.2017 г. № ЗРУ-430).

Надзор за точным и единообразным исполнением законов на территории Республики Узбекистан осуществляют Генеральный прокурор и подчиненные ему прокуроры. Генеральный прокурор возглавляет единую централизованную систему органов прокуратуры.

Прокурор Республики Каракалпакстан назначается высшим представительным органом Республики Каракалпакстан по согласованию с Генеральным прокурором республики Узбекистан; прокуроры областей, районные и городские прокуроры назначаются Генеральным прокурором. Срок полномочий Генерального прокурора Республики Узбекистан, прокурора Республики Каракалпакстан, прокуроров областей, районов, городов составляет пять лет.

По Конституции органы прокуратуры осуществляют свои полномочия независимо от каких бы то ни было государственных органов, общественных объединений и должностных лиц, подчиняясь только закону. На период своих полномочий прокуроры приостанавливают членство в политических партиях и других общественных объединениях, преследующих политические цели.

§ 6. Государственно-территориальное устройство и публичная власть на местах. Узбекский регионализм

Анализ конституционного текста обращает внимание на отсутствие в Основном законе специальных положений, определяющих конкретную форму государственно-территориального устройства страны. Случайно или намеренно конституционный законодатель сохранил молчание по такому важнейшему вопросу конституционного устройства, можно лишь предполагать. В ст. 3 Конституции содержатся положения, косвенно указывающие на принцип унитаризма, положенный в основу территориальной организации страны. Это, в частности, указание на то, что «Республика Узбекистан определяет национально-государственное и административно-территориальное устройство, систему органов государственной власти и управления, проводит свою внутреннюю и внешнюю политику (ч. 1 ст. 3); «Государственная граница и территория Узбекистана неприкосновенны и неделимы» (ч. 2 ст. 3).

На это указывает и название раздела четвертого Конституции «Административно-территориальное и государственное устройство», включающего главу XVI об административно-территориальном устройстве Республики Узбекистан и главу XVII «Республика Каракалпакстан» (хотя название самого раздела и главы XVII порождает двойственное толкование). Определенный в ст. 68 Конституции состав государственной территории также указывает на унитарный характер государства. Согласно упомянутой статье Основного закона «Республика Узбекистан состоит из областей, районов городов, поселков, кишлаков, аулов а также Республики Каракалпакстан» (ч. 1 ст. 68).

Однако наличие в составе Узбекистана Республики Каракалпакстан, ее правовое положение в составе государства указывает на то, что Республика Узбекистан отнюдь не часть унитарного государства. Статья 70 содержит термин «Суверенная Республика Каракалпакстан». Согласно Конституции Узбекистана система власти Республики Каракалпакстан основана на принципе разделения властей: «высший государственный представительный орган Жокаргы Кенес», состоящий из 86 депутатов, который принимает законы, постановления и др.

В Конституции страны говорится о том, что высшую исполнительную власть осуществляет Совет министров Республики Каракалпакстан. Но самое примечательное содержат положения ст. 74 и 75 Основного закона. Согласно ст. 74 «Республика Каракалпакстан обладает правом выхода из состава Республики Узбекистан на основании всеобщего референдума народа Каракалпакстана»¹.

С формально-юридической точки зрения очевиден договорный характер отношений между Республикой Узбекистан и Республикой Каракалпакстан. Как следует из ст. 75, «взаимные отношения Республики Узбекистан и Республики Каракалпакстан в рамках Конституции Республики Узбекистан регулируются договорами и соглашениями, заключенными Республикой Узбекистан и Республикой Каракалпакстан». Еще более усиливают представления о договорном характере центра и его составной части помещенная в этой же статье норма о том, что «споры между Республикой Узбекистан и Республикой Каракалпакстан решаются путем согласительных процедур»².

Таким образом, Узбекистан является представителем так называемых региональных государств, притом не вполне типичных³.

По Конституции Узбекистан делится на 12 провинций (вилаят), автономную республику Каракалпакстан и столичный город Ташкент. Представительными органами власти в областях, районах и городах (кроме городов районного подчинения) являются Кенгаши народных депутатов, возглавляемые хокимами, которые, исходя из интересов государства и граждан, решают вопросы, отнесенные к их компетенции (ст. 99 в ред. Закона Республики Узбекистан от 29.08.2017 г. № ЗРУ-439).

По Конституции (ст. 102 в ред. Закона Республики Узбекистан от 29.08.2017 г. № ЗРУ-439) хоким возглавляет представительную и исполнительную власть на территории области, района, города. Хоким области и г. Ташкента назначается и освобождается от должности Президентом. Соответственно хоким района и города назначается и освобождается от должности хокимом области и утверждается соответствующим кенгашем народных депутатов. В городских районах кенгашей нет; хокимы городов районного подчинения назначаются и освобождаются от должности хокимом района и утверждаются районным Кенгашем народных депутатов.

¹ Конституции государств Азии : в 3 т. Т. 2: Средняя Азия и Индостан. С. 837.

² Там же. С. 837.

³ Червонюк В. И. Конституционное право зарубежных стран. 2-е изд., обновл. и доп. С. 141–143.

§ 7. Вооруженные силы и полиция в конституционном (государственном) механизме

Согласно Конституции (ст. 125) Вооруженные силы Республики Узбекистан создаются для защиты государственного суверенитета и территориальной целостности Республики Узбекистан, мирной жизни и безопасности ее населения. Конституция устанавливает, что Республика Узбекистан содержит Вооруженные силы для обеспечения своей безопасности на уровне необходимой достаточности (ст. 126).

К числу военно-силовых и военизированных структур Узбекистана относятся подразделения Министерства обороны, Пограничные войска Комитета по охране государственной границы, внутренние войска Министерства внутренних дел, воинские формирования Службы национальной безопасности, Министерства по чрезвычайным ситуациям. При этом в соответствии с Конституцией Вооруженные силы Республики Узбекистан создаются для защиты государственного суверенитета и территориальной целостности Республики Узбекистан, мирной жизни и безопасности её населения. При этом конституционно определено, что Республика содержит Вооруженные силы для обеспечения своей безопасности на уровне необходимой достаточности.

Военная политика Узбекистана сформулирована в ряде официальных документов: в принятой в феврале 2000 г. Советом национальной безопасности при Президенте Оборонной доктрине, Концепции национальной безопасности 1997 г. (имеющих закрытый характер и неопубликованных), а также в Законе «Об обороне» (в новой редакции 2001 г.). Именно в этих документах нашли отражение новые подходы к восприятию угроз и переосмысление характера современных военных конфликтов. Соответственно военно-политический курс Узбекистана формируется, исходя из возможности развязывания в Центральной Азии региональных, локальных войн и вооруженных конфликтов; как наиболее вероятным рассматривается военный конфликт ограниченного и среднего масштаба, сопровождаемый диверсионными и террористическими формами и методами ведения борьбы. Кроме того, В Оборонной доктрине и Концепции национальной безопасности подчеркнуто, что Узбекистан может подвергнуться силовому давлению с использованием существующих и потенциальных конфликтов в регионе и вблизи его границ. Наряду с этим отмечается возможность развязывания партизанской войны с целью создания повода для внешней агрессии или же вмешательства в конфликт внерегиональных сил.

В 2000 году в ходе реформирования Вооруженных сил Республики Узбекистан на основе Генерального штаба образован Объединенный штаб Вооруженных сил – единый командный орган по выработке и реализации решений в области вооруженной защиты суверенитета и территориальной целостности страны. Согласно Конституции Республики Узбекистан Верховным главнокомандующим Вооруженными силами является Президент. Президент также формирует Совет национальной безопасности и является его председателем. Руководство повседневной деятельностью Вооруженных сил осуществляют руководители министерств, государственных комитетов и ведомств, имеющие в своем подчинении воинские формирования, входящие в состав Вооруженных сил. Узбекистан добился наибольшего успеха среди стран Центральной Азии в сохранении жизнеспособных Вооруженных сил, которые в настоящее время оцениваются как наиболее боеспособные в регионе. Современные Вооруженные силы Узбекистана стали формироваться в начале 1990-х гг. При этом армия Узбекистана сформирована на базе дивизий и полков бывшего Туркестанского военного округа, структурно состоит

из четырех военных округов, в которых дислоцируются мотострелковые, танковые, десантно-штурмовые бригады, части ВВС и ПВО.

В ходе военной реформы Узбекистан был разделен на четыре военных особых округа – Юго-Западный (штаб в Карши), Восточный (Фергана), Центральный (Джизак), Северо-Западный (Нукус) и одно оперативное командование (Ташкент). В 1995 г. была образована Академия Вооруженных сил Республики Узбекистан, которая предназначена для подготовки командного состава для всех силовых структур страны. Подготовка офицерских кадров также осуществляется Ташкентским высшим общевойсковым командным, Чирчикским высшим танковым командно-инженерным, Самаркандским высшим автомобильно-артиллерийским, Джизакским высшим авиационным военными училищами. Кроме того, действуют Академия МВД, Институт СНБ, Военное училище пограничных войск, Таможенный колледж, Высшая пожарно-техническая школа МВД. Часть военных кадров готовится на специализированных факультетах в гражданских вузах (военные медики, связисты, специалисты ПВО). На военных кафедрах гражданских вузов готовятся офицеры запаса. Подготовка военных кадров осуществляется также на базах зарубежных учебных центров и при участии иностранных специалистов. Особенно большое участие иностранные специалисты принимают в подготовке подразделений специального назначения. С конца 90-х годов в этих целях были приглашены инструкторы из США. В 2000 г., в ходе создания Антитеррористического центра СНГ, когда предполагалось, что спецслужбы и подразделения специального назначения Узбекистана будут участвовать в его деятельности, они проходили подготовку с участием сотрудников российского подразделения «Альфа». В июне 2002 г. появились сведения, что помощь в подготовке спецподразделений Узбекистану окажут Турция и Великобритания, а офицеры спецназа страны уже проходят подготовку в учебных центрах НАТО в Италии и Германии. Сотрудничество Узбекистана с НАТО осуществляется через Программу «Партнерство ради мира» (ПРМ) и на двусторонней основе. Узбекистан является участником ПРМ с 1994 г., а с 1995 г. принимает активное участие в международных миротворческих учениях, проводимых в рамках ПРМ. Также в рамках ПРМ отдельные подразделения Вооруженных сил Узбекистана проходят подготовку в США, Германии и Норвегии. Американские и немецкие военные инструкторы оказывают помощь в строительстве Вооруженных сил республики. В Турции, США и ФРГ готовятся офицерские кадры. В соответствии с Соглашением Вооруженным силам США была передана авиабаза «Ханабад», которая используется в гуманитарных целях, а также для поисково-спасательных операций и разведывательной деятельности. По официальным данным, на базе дислоцируется около 1,5 тыс. военнослужащих США.

Проводимая в стране военная реформа в том числе связана с поэтапной профессионализацией армии. Согласно Военной доктрине и действующему законодательству срок действительной военной службы составляет 12 месяцев, для выпускников вузов этот срок установлен в 9 месяцев; такой же срок установлен для выпускников военных кафедр высших учебных заведений. Согласно новому законодательству на рядовые и сержантские должности по контракту могут быть приняты и женщины, в возрасте до 30 лет.

Конституционно статус полиции специально не определяется. Однако из конституционного смысла ст. 121 Основного закона проистекает назначение полиции и основные конституционные формы деятельности. Конституция содержит указание о том, что на территории Республики Узбекистан запрещается создание и функционирование частных, кооперативных организаций, общественных объединений и их подразделений, самостоятельно выполняющих оперативно-разыскные, следственные и иные специальные функции по борьбе с преступностью. Презюмируется, что в защите законности и правопорядка, прав и свобод граждан правоохранительным органам могут оказывать содействие общественные объединения и граждане.

Глава 13. Основы конституционного права Республики Туркменистан



§ 1. Конституционные характеристики страны и ее государственные символы

Туркменистан – государство на юго-западе Центральной Азии. Граничит на севере с Казахстаном и Узбекистаном, на юге – с Афганистаном и Ираном. Общая площадь составляет 481 100 кв. км; население – 5,612 767 чел. (по оценочным данным на декабрь 2018 г., что составляет 0,08 % от всего населения Земли). Рост численности населения за 2018 г. составил 68 596 чел.

В последнее десятилетие XX в. доля туркмен продолжила расти в сочетании с миграционным оттоком русскоязычного населения. В 1995 г. туркмены составили 77 % всего населения, а русские – 6,7 %. 18 февраля 2001 г. Президент страны Сапармурат Ниязов в докладе перед Народным Советом Туркменистана объявил : «В Туркменистане представлено более 40 народов. Мы с ними живём в мире и согласии. 3 % населения страны – узбеки, 2 % – русские. Коренная нация – туркмены – составляет 91 %». Столь неожиданные данные ставятся под сомнение многими специалистами. Так, по данным МИД РФ, из 5,2 млн населения Туркмении русские составляют 3,5 % (т. е. около 180 тыс. чел.)¹. Таким образом, с начала 1989 по начало 2001 г. в Туркменистане численность туркмен выросла вдвое (с 2,5 до 4,9 млн), а численность русских – упала вдвое – втрое (из 334 тыс. осталось чуть более 100 тыс.). Удельный вес русских в составе населения Туркменистана составляет менее 3 % (1980 г. – свыше 13 %).

В стране абсолютное большинство населения страны составляют мусульмане суннитского толка. Государствообразующая нация – туркмены, а также проживающие в стране казахи и узбеки. Очень небольшое количество мусульман-шиитов, это в основном небольшие группы азербайджанцев, а также этнических персов. В то же время Туркменистан относится к тюркскому ареалу распространения ислама, для которого свойственна неортодоксальность, достаточно широкая свобода в соблюдении догматов религии, и, главное, четкое разделение общественной жизни на светскую и религиозную сферу и невмешательство религии в политику.

¹ Демоскоп. Сапармурат Ниязов: туркмены составляют 91 % населения Туркмении Газета «Нейтральный Туркменистан» (от 14 апреля 2001 г.). См. также: turkmenistan.ru.

По данным последней переписи, ислам (преимущественно суннитского толка) исповедовали 87 % населения, православных – 2,4 %, атеисты и представители других конфессий составили 10,6 %. По более актуальным оценочным данным, ислам суннитского толка исповедует примерно 92 % населения (большинство туркмен, узбеков, казахи). В Туркмении существует 133 православных прихода, хотя нет не одной семинарии, причем исключительно по причине того, что просьбы об открытии таковой к властям не поступало. Что касается так называемых нетрадиционных исповеданий девяти групп баптистов-пятидесятников, а также адвентистов, иеговистов, кришнаитов и бахаитов, то собственно по религиозным мотивам они не преследовались, просто эти общины не могли осуществлять свою деятельность как религиозные объединения из-за малой численности. Но в 2004 г. в законодательство о религии были внесены изменения, в частности снижен порог численности, необходимой для регистрации новых общин. Это позволило многим из таких «новых религий» начать действовать легально. Да, в Туркмении пока существует жесткий государственный контроль над религиозной деятельностью (хотя в государственный совет по религиозным делам по должности входит мусульманский муфтий и православный епископ), но это практика всех центрально-азиатских стран. Надо учитывать также и такое объективное обстоятельство: мусульманское общество в любой стране крайне болезненно относится к проявлениям любого миссионерства в своей среде, что основывается на общемусульманском представлении о том, что ислам – это последнее и самое совершенное откровение.

Как и все среднеазиатские государства – Узбекистан, Таджикистан, Кыргызстан, Туркменистан провозгласил светский характер государства, конституционно оформив это (преамбула, ст. 1, 12¹. Интересы носителей других мировых религий при этом не обеспечиваются. Хотя, согласно ст. 11 Конституции, государство гарантирует свободу религий и вероисповеданий и их равенство перед законом. Религиозные организации отделены от государства и не могут выполнять государственных функций. Государственная система образования отделена от религиозных организаций и носит светский характер. Каждый вправе самостоятельно определить свое отношение к религии, единолично или совместно с другими исповедовать любую религию или не исповедовать никакой, выражать и распространять убеждения, связанные с отношением к религии, участвовать в отправлении религиозных культов, ритуалов, обрядов.

Вместе с тем государство вопреки конституционным императивам сохраняет нейтральность в отношении ислама и его активных проповедников в стране. Не случайно, что американские неправительственные организации неоднократно ставили перед Государственным департаментом США вопрос о включении Туркменистана в список 10 стран, в которых отмечены наиболее серьезные нарушения религиозных свобод.

§ 1.2. Государственные символы страны

Конституция 2016 г. устанавливает, что символами Туркменистана как суверенного государства являются его Государственный флаг, Государственный герб, Государственный гимн (ст. 21).

Государственный флаг независимого Туркменистана появился 19 февраля 1992 г. До официального принятия государственного символа был проведен общенациональный конкурс на лучшее отображение исторических и нацио-

¹ Конституции государств Азии : в 3 т. Т. 2: Средняя Азия и Индостан. С. 781–812.

нальных особенностей в изображении новой туркменской государственной геральдики. В нем приняли участие все ведущие художники, дизайнеры, творческие коллективы. Как отмечалось в комментариях, при выборе цвета и символики туркменского флага не учитывались политические или религиозные мотивы. Были учтены лишь традиции предков и национальное своеобразие.

В связи с провозглашением 12 декабря 1995 г. ООН статуса постоянного нейтралитета Туркменистана, Законом № 211-1 «О внесении изменений и дополнений в Закон Туркменистана «О Государственном флаге Туркменистана» от 29 января 1997 г., в целях увековечения в государственной символике Туркменистана идеи нейтралитета, на Государственном флаге Туркменистана появилось изображение эмблемы Организации Объединенных Наций – оливковые ветви. Согласно закону, «Государственный флаг Туркменистана является символом единства и независимости нации и нейтралитета государства». В нижней части красно-бордовой полосы изображены две пересекающиеся оливковые ветви, составляющие вместе с коврами гелями единую композицию. В 2000 г. вновь внесены изменения в изображение Государственного флага. Более того, 14 января 2001 г. Закон «О Государственном флаге Туркменистана» принят в новой редакции. Согласно закону, изменены описание, цветовая гамма и стандарты Государственного флага Туркменистана.



Соответственно *Государственный флаг Туркменистана* является официальным государственным символом и представляет собой прямоугольное зеленое полотнище. На красно-бордовой полосе сверху вниз расположены 5 основных коврами гелей: ахалтеке, йомут, салыр, човдур, эрсары, которые символизируют дружбу и сплоченность туркменского народа. Каждый из гелей обрамлен коврами орнаментом, внешний край которого совмещен с краем полосы. В нижней части красно-бордовой полосы изображены две пересекающиеся у оснований и направленные вверх в разные стороны оливковые ветви. Каждая состоит из 10 уменьшающихся к концам листьев, расположенных по парно, кроме нижнего и верхнего. На большой зеленой части в левом верхнем углу изображены полумесяц и пять пятиконечных звезд белого цвета. Пропорции ширины полотнища к его длине составляют один к полтора.

Государственный флаг Туркменистана должен быть поднят в дни национальных праздников – 1 января, 19 февраля, 8 Марта, 21 марта, 9 Мая, 18 мая, в дни празднования Ораза-байрама, Курбан-байрама, 27–28 октября и 12 декабря, а приспущен на зданиях, где он вывешен, в памятные дни: 12 января и 6 октября. Флаг поднимается на зданиях Президентского дворца, Меджлиса, Кабинета министров, министерств и ведомств, иных органов государственной власти и управления, органов местной исполнительной власти и местного самоуправления. Флаг не поднимается на зданиях, в которых проводится капитальный ремонт, находящихся в аварийном состоянии, или на зданиях, где ремонтируется фасад. Более того, запрещается поднимать флаг с мятым, выцветшим, заплатами, распоротым, рваным полотнищем или другими дефектами. Ответственность за поднятие флага на зданиях предприятий, учреждений и организаций возложена на руководителей жилищно-эксплуатационных органов, а в жилых домах – на владельцев, в чьей собственности эти дома находятся.

Государственный герб принят Законом Туркменистана № 654-ХП 19 февраля 1992 г. Законом Туркменистана «О внесении изменений в Закон Туркменистана «О Государственном гербе Туркменистана» от 27 ноября 2000 г. внесены изменения и дополнения в ранее действующий закон и Положение о Государственном гербе Туркменистана.



Государственный герб Туркменистана представляет собой восьмигранник зеленого цвета с желто-золотистой каймой, в который вписаны два круга голубого и красного цветов. Круги разделены между собой желто-золотистыми полосами одинаковой ширины. На зеленом фоне восьмигранника вокруг красного круга изображены основные элементы национального богатства и символики государства: в нижней части – семь раскрытых пятистворчатых коробочек белого хлопка с зелеными листьями; в средней части – колосья пшеницы желто-золотистого цвета, по два колоса с каждой стороны герба; в верхней части – полумесяц с пятью пятиконечными звездами белого цвета.

На кольцевой полосе красного круга размером в 2 диаметра голубого круга изображены по ходу часовой стрелки пять основных ковровых гелей: ахалтеке, салыр, эрсары, човдур, йомут, которые символизируют дружбу и сплоченность туркменского народа. В голубом круге изображен Янардаг – ахалтекинский конь первого и пожизненного Президента независимого нейтрального Туркменистана Сапармурата Туркменбаши, гордость туркмен, олицетворение классического образца уникальной ахалтекинской породы¹. В 1992–2003 гг. герб Туркменистана имел круглую форму. По словам президента Туркменистана Сапармурата Ниязова, предложившего изменить облик герба, восьмиугольник с древних времен у туркмен считается символом изобилия, мира и спокойствия.

В соответствии с Конституцией столицей Туркменистана является город Ашгабат (ст. 17).

Государственным языком Туркменистана является туркменский язык. Всем гражданам Туркменистана гарантируется право пользования родным языком (ст. 14).

Примечательно, что на туркменском языке говорят еще в 10 государствах мира, число носителей языка составляет более 8–9 млн чел. (примерно 0,14 % жителей Земли). По различным сведениям, за пределами Туркменистана проживают до 3 млн туркмен, в том числе в Иране – более 1 млн, в Афганистане – около 900 тыс., в Ираке – более 200 тыс., в Турции – около 150 тыс., в Узбекистане – свыше 120 тыс. человек и т. д. Туркменские диаспоры распространены в Таджикистане, Кыргызстане, России, Сирии, в ряде государств Западной Европы.

Несмотря на то, что в соответствии с Конституцией Туркменистана государственным языком является туркменский, практически все население владеет русским языком. Таким образом, для подавляющего большинства населения страны русский язык, не являясь государственным, выступает в качестве родного языка. А согласно Конституции «всем гражданам гарантируется право пользования родным языком» (ч. 2 ст. 13).

¹ Жеребец Янардаг, рожденный в 1991 г., является ровесником независимости Туркменистана и олицетворяет классический образец уникальной ахалтекинской породы не только по своей внешности и золотистой масти, но и грациозным движениям, а также пылкому темпераменту, соответствующему его имени Янардаг – Алтын-Даг, золотой конь золотого века. На кольцевой полосе среднего круга изображены пять национальных гелей с центрами, расположенными на одинаковом расстоянии друг от друга на осевой окружности, равноудаленной от краев желто-золотистой полосы. Ковровые гели располагаются в последовательности: ахалтеке, йомут, салыр, човдур, эрсары, которые символизируют дружбу и сплоченность туркменского народа. На кольцевой части большого круга изображены: в нижней части – семь раскрытых пятистворчатых коробочек белого хлопка с зелеными листьями, обрамленными желто-золотистой каймой; в средней части – по два колоса пшеницы желто-золотистого цвета. Колосья пшеницы содержат каждый по 28 зерен пшеницы, расположенных попарно. Они символизируют достаток, богатство народа. В верхней части герба расположен полумесяц с пятью пятиконечными звездами белого цвета.

Между тем исследователи проблемы отмечают крайне неудовлетворительную ситуацию, сложившуюся в Туркменистане в отношении русского языка. В частности, начиная с 1999 г. в Туркменистане идет свертывание сферы распространения русского языка и русскоязычного информационного пространства – закрытие русскоязычных школ, вузов, перевод с 1 января 2000 г. делопроизводства на туркменский язык, непризнание советских и российских дипломов, выданных за последние 10 лет, запрет на выписку газет из России, вещания русскоязычных радиостанций и т. д.

§ 2. Конституционная история.

Действующая Конституция: форма и структура

Состоявшая из множества племен территория современного Туркменистана находилась под властью иранских Ахеменидов, Александра Македонского, арабов, сельджуков, монголо-татар, государства Темуридов. В XVI–XVII вв. стала частью Хивинского и Бухарского ханств, вошедших в состав Российской империи.

В ноябре-декабре 1917 г. большая часть современного Туркменистана вошла в состав Туркестанской АССР. Туркменская ССР образована 27 октября 1924 г.; 26 октября 1991 г. на референдуме за независимость Конституционным законом от 27 октября 1991 г. переименована в Туркменистан.

После распада СССР Туркмения принимает 18 мая 1992 г. Конституцию, которая в редакции от 26 сентября 2008 г. действовала до 2016 г. 14 сентября 2016 г. принимается новая Конституция.

По юридической форме Конституция представляет собой единый систематизированный кодифицированный акт. Внесенные в Конституцию поправки являются ее составной частью и соответственно обладают равной юридической силой с теми установлениями, которые приняты в первоначальной редакции. Структура Конституции типична для современных конституций: преамбула, восемь разделов, 142 статьи (Конституция 1992 г. содержала восемь разделов и 117 статей).

Соответственно нормативная структура действующей Конституции включает:

Раздел I. Основы конституционного строя Туркменистана (ст. 1–24).

Раздел II. Права, свободы и обязанности человека и гражданина в Туркменистане (ст. 25–65).

Раздел III. Система органов власти и управления в Туркменистане: (ст. 66–114).

Глава I. Общие положения (ст. 66–67).

Глава II. Президент Туркменистана (ст. 68–76).

Глава III. Меджлис Туркменистана (ст. 77–90).

Глава IV. Кабинет министров Туркменистана (ст. 91–95).

Глава V. Судебная власть (ст. 96–108).

Глава VI. Местные органы государственной власти (ст. 109–114).

Раздел IV. Местное самоуправление (ст. 115–118).

Раздел V. Избирательная система, референдум (ст. 119–128).

Раздел VI. Прокуратура (ст. 129–133).

Раздел VII. Экономика и финансово-кредитная система (ст. 134–139).

Раздел VIII. Заключительные положения (ст. 140–142).

Поправкой, внесенной Конституционным законом Туркменистана от 11 октября 2017 г., Конституция дополнена статьей 6¹, в соответствии с которой учрежден Халк Маслахаты Туркменистана – высший представительный орган, представляющий интересы народа Туркменистана. Порядок его образования и полномочия определяются этим же Конституционным законом – «О Халк Маслахаты Туркменистана».

Конституция достаточно общим образом (что в целом можно отнести к ее характерной особенности) определяет порядок внесения в нее изменений.

Пункт 1 ст. 81 Конституции, содержащий предписание о том, что Меджлис «принимает Конституцию и законы, вносит в них изменения и дополнения, осуществляет контроль над их исполнением и их толкование».

Примечательно и положение п. 1 ст. 82 Конституции о том, что «Меджлис не может никому передавать законодательные права по вопросам изменения Конституции...»¹. Гипотетически можно предположить, что принятым законом Меджлис может определить порядок изменения Конституции. Вместе с тем конституционный законодатель все же определил ряд базовых положений, касающихся формально-юридического преобразования конституционного текста. Согласно ст. 142 «конституционный закон о принятии и изменении Конституции считается принятым, если за него проголосовало не менее двух третей от общего числа депутатов Меджлиса Туркменистана или на всенародном референдуме – более половины граждан Туркменистана, участвовавших в нем».

Таким образом, изменения в Конституцию могут быть внесены или Парламентом, посредством квалифицированного голосования, или на всенародном референдуме. Относительно субъектов конституционной инициативы и порядка ее реализации Конституция не содержит каких-либо указаний. Вопрос о том, можно ли в этом случае подвергать расширительному толкованию ст. 83 Конституции, согласно которой «право законодательной инициативы принадлежит Президенту Туркменистана, депутатам Меджлиса, Кабинету министров, Верховному суду», остается открытым. Возможен и такой вариант решения проблемы, когда такая норма сформулирована правовой позицией Конституционного Суда. Во всяком случае, конституционной практикой страны ответ на данный вопрос не найден.

§ 3. Форма государственного правления

и конституционная система высших органов государства

Конституция Туркменистана относится к числу немногих национальных основных законов, в котором содержится указание относительно вполне определенной или конкретной разновидности формы государственного правления. Согласно ст. 1 Конституции «Туркменистан – демократическое, правовое и светское государство, в котором государственное правление осуществляется в форме президентской республики»². Конституционная формула о президентской республике содержится и в ст. 141 Основного закона, устанавливающей запрет относительно того, что конституционные предписания «о государственном правлении в форме президентской республики не могут быть изменены»³.

¹ Конституции государств Азии. В 3 т. Т. 2. С. 804.

² Там же. С. 793.

³ Там же. С. 812.

Таким образом, в этом вопросе, казалось бы, существует полная определенность. Вместе с тем анализ глав Конституции, определяющих статус высших органов государства, прежде всего статус Президента и Парламента указывают на значительные отступления воспринятой Конституцией формы государственного правления от классической схемы президентской республики.

В частности, конституционно установлено, что «Президент Туркменистана является главой государства и исполнительной власти, высшим должностным лицом Туркменистана...» (ст. 68). Глава IV Конституции содержит комплекс норм, связанный с функционированием Кабинета Министров Туркменистана. «Кабинет Министров (Правительство) является исполнительным и распорядительным органом. Председателем Кабинета Министров Туркменистана является Президент Туркменистана» (ст. 91). Президент выступает гарантом государственной независимости и статуса нейтралитета Туркменистана, его территориальной целостности, соблюдения Конституции и выполнения международных обязательств. Он наделен полномочиями в разных областях государственной жизни: назначает дату проведения референдумов, вправе досрочно созвать сессию Меджлиса (п. 13 ст. 71); с согласия Меджлиса назначает на должность и освобождает от должности председателя Верховного суда, Генерального прокурора, министра внутренних дел, министра адалат, осуществляет помилование и амнистию (п. 12 и 13 ст. 53). Президент дискреционно назначает судей всех уровней (ст. 102), обладает значительными прерогативами в сфере законодательства: право законодательной инициативы, сильное вето. По Конституции Меджлис может передавать право издавать законы по отдельным вопросам Президенту Туркменистана с обязательным последующим рассмотрением Меджлисом вопроса об их утверждении (ст. 64). Поскольку предмет законодательного регулирования конституционно не определен, то Президент вправе принимать указы по вопросам законодательного регулирования. Весьма значительно влияние Президента на партийную и избирательную систему страны. Президент самостоятельно «образует Центральную комиссию по выборам и проведению референдумов в Туркменистане, вносит изменения в её состав» (п. 8 ст. 53 Конституции). Отсюда велика вероятность представительства в Парламенте пропрезидентского большинства. Жестко централизованный характер государственно-территориального устройства указывает и на сильные позиции Президента в управлении на местах.

Таким образом, если и квалифицировать форму государственного правления Туркменистана как президентскую республику¹, то лишь со значительными оговорками, имея в виду, что в действительности это особая субпрезидентская форма правления, не похожая на западные аналоги².

Формально-юридически жесткость конструкции верховной власти несколько смягчает вышеупомянутая ст. 6¹, внесенная в Конституцию поправ-

¹ Сделанный в фундаментальной работе однозначно категоричный вывод относительно президентской формы правления, думается, не приближает читателя к истине (см.: Конституции государств Азии : в 3 т. Т. 2. С. 784).

² Червонюк В. И. Конституционное право зарубежных стран : курс лекций: в 10 выпусках. Вып. 4. Ч. 1. С. 102.

кой 2017 г. и предусматривающая создание Халк Маслахаты Туркменистана, квалифицируемого высшим представительным органом, и представляющим интересы народа Туркменистана.

В соответствии со ст. 2 Конституционного закона Туркменистана от 11 октября 2017 г. «О Халк Маслахаты Туркменистана» в состав Халк Маслахаты Туркменистана входят:

- 1) Президент Туркменистана;
- 2) Председатель Меджлиса Туркменистана;
- 3) Председатель Верховного суда Туркменистана;
- 4) Секретарь Государственного совета безопасности Туркменистана;
- 5) депутаты Меджлиса Туркменистана;
- 6) члены Кабинета Министров Туркменистана;
- 7) Уполномоченный представитель по правам человека в Туркменистане–Омбудсмен;
- 8) Генеральный прокурор Туркменистана;
- 9) хякимы велятов, этрапов и городов;
- 10) председатели халк маслахаты велятов, этрапов и городов;
- 11) арчины городов и поселков, являющихся административными центрами этрапов;
- 12) руководители политических партий, профессиональных союзов и других общественных объединений;
- 13) представители общественности, избираемые тайным голосованием на заседаниях халк маслахаты велятов и города Ашхабада, количество которых определяется пропорционально численности населения соответствующих административно-территориальных единиц.

2. Председатель Халк Маслахаты Туркменистана может пригласить для участия в заседании Халк Маслахаты Туркменистана лиц, внесших весомый вклад в защиту и укрепление государства, упрочение единства народа, охрану прав и свобод человека, имеющих заслуги в развитии экономики, науки, культуры, социальной сферы, в общественной, гуманитарной, благотворительной и иных видах деятельности, представителей средств массовой информации и религиозных организаций, а также представителей международных организаций и иностранных государств, в том числе глав дипломатических представительств.

Согласно Закону (ст. 10) Халк Маслахаты Туркменистана:

- 1) рассматривает и одобряет предложения по вопросам принятия Конституции и конституционных законов Туркменистана, внесения в них изменений и дополнений;
- 2) рассматривает и одобряет основные направления внутренней и внешней политики государства, а также программы политического, экономического, социального и культурного развития страны;
- 3) заслушивает ежегодные послания Президента Туркменистана;
- 4) рассматривает вопросы мира и безопасности;
- 5) осуществляет иные полномочия, предусмотренные законами Туркменистана.

Закон наделяет Президента ключевыми полномочиями в данном конституционном органе: является Председателем Халк Маслахаты (ст. 3), созывает заседания Халк Маслахаты (ст. 6), осуществляет руководство деятельностью Халк Маслахаты Туркменистана; председательствует на заседаниях Халк Маслахаты и организует контроль за исполнением принятых им решений; осуществляет взаимодействие Халк Маслахаты с государственными органами и общественными объединениями; подписывает постановления Халк Маслахаты; формирует Аппарат Халк Маслахаты Туркменистана, осуществляет

контроль за его деятельностью, назначает работников на должности и освобождает их от должностей (ст. 11); возглавляет Президиум Халк Маслахаты (ст. 16). Таким образом, Халк Маслахаты не устраняет асимметрию во властной структуре государства и не ослабляет позиции в ней Президента.

Конституционная система высших органов государства юридически определена ст. 48 Основного закона, из которой следует, что «высшую государственную власть и управление в Туркменистане осуществляют Президент Туркменистана, Меджлис Туркменистана, Кабинет Министров Туркменистана, Верховный суд Туркменистана».

§ 4. Политические партии и избирательная система страны

Конституция закрепляет за гражданами право создавать политические партии (а равно и иные общественные объединения), при условии, что «создание и деятельность политических партий, других общественных, военизированных объединений, не имеет цели насильственного изменения конституционного строя, совершения насилия в своей деятельности, а равно выступление против конституционных прав и свобод граждан, не пропагандируют войну, расовую, национальную, религиозную вражду, не посягают на здоровье и нравственность народа, а также политических партий по национальному или религиозному признакам»¹.

Положения цитируемой ст. 30, а также ст. 56–60 Основного закона создают необходимые конституционные основы для организации и деятельности современных партий.

Как отмечается в специальной литературе, к моменту принятия Конституции 1992 г. в стране сложилась однопартийная система во главе с Демократической партией Туркменистана. По свидетельству компетентных источников, а также основываясь на результатах Парламентских и президентских выборов, пропрезидентская партия и в настоящее время доминирует в политической системе, не имея сколько-нибудь равноценных ей политических конкурентов.

За пределами Туркменистана действуют несколько небольших оппозиционных групп, именуемых себя партиями (Республиканская партия Туркменистана, Народное демократическое движение Туркменистана, Объединенная демократическая оппозиция Туркменистана, Коммунистическая партия Туркменистана и др.). Имели попытки объединить эти оппозиционные группы в единый блок – Союз демократических сил Туркменистана, что в общем-то не принесло желаемого результата из-за внутренних противоречий между вошедшими в Союз партиями.

Избирательная система страны определена разделом V Конституции и вступившим в силу с 1 июля 2013 г. Избирательным кодексом Туркменистана, представляющим собой объемный законодательный акт, композиционно представленный XVII разделами, включающими 92 статьи.

После принятия Конституции 1992 г. было проведено несколько выборов в национальный Парламент. Выборы в Меджлис (Парламент Туркмении),

¹ Конституции государств Азии : в 3 т. Т. 2: Средняя Азия и Индостан. С. 797–798.

прошедшие в 1994, 1999 и 2004 гг., компетентная литература квалифицирует как «управляемые выборы». Отмечается, в частности, что в 1994 г. на 50 мандатов претендовал 51 кандидат, в 1999 г. за это же количество мандатов соревновались 100 кандидатов от правящей партии (Демократической партии Туркменистана) и так называемые независимые кандидаты. По имеющимся данным, в выборах 2004 г. участвовали 140 кандидатов, но все они были представителями от правящей (пропрезидентской) партии и получили предварительное одобрение со стороны действующего в то время Президента страны. Во всех случаях ОБСЕ отказывались направлять своих наблюдателей на выборы под тем предлогом, что «законодательные рамки их проведения не соответствовали даже минимальным демократическим стандартам». На всех выборах побеждали представители Демократической партии Туркменистана (получали более 99 % голосов избирателей)¹.

Предпоследние парламентские выборы в Меджлис состоялись 15 декабря 2013 г. Всего было зарегистрировано 283 кандидатов на 125 мест Парламента. В выборах впервые помимо Демократической партии принимала участие Партия промышленников и предпринимателей Туркменистана, а также общественные объединения Туркмении и собрания инициативных групп граждан, проживающих на территории соответствующих округов (таблица 22).

Таблица 22.

Партия	Голоса	%	мест	+/-
Демократическая партия Туркменистана			47	
Партия промышленников и предпринимателей Туркменистана			14	
Организация профсоюзов Туркменистана			33	New
Независимые депутаты (путем самовыдвижения)			7	New
Молодежная организация Туркменистана имени Махтумкули Союз женщин Туркменистана	8	—	16	—
Общее	3,017,801	100	125	0
Зарегистрированное число голосов	3,291,312	91.69	—	—

Последние парламентские выборы в Меджлис состоялись 25 марта 2018 г., одновременно с местными выборами. Результаты выборов представлены в таблице 23.

Предпоследние президентские выборы, прошедшие 12 февраля 2012 г., показали, что кандидат на этот пост (бывший президент) Гурбангулы Бердымухамедов набрал абсолютное большинство голосов избирателей (97,14 %). Общее представление о результатах выборов дает таблица 24.

¹ См. об этом: Политические системы современных государств : Энциклопедический словарь: Т. 2. С. 517.

Таблица 23.

Партия	Голоса	%	мест	+/-
Демократическая партия Туркменистана			117	
Партия промышленников и предпринимателей Туркменистана			23	
Аграрная партия Туркменистана			28	New
Независимые				New
Испорченные бланки		–	–	–
Общее	3,017,801	100	125	0
Зарегистрированное число голосов	3,291,312	91.69	–	–

Таблица 24.

Место	Кандидат	Кол-во проголосовавших за кандидата в %
1	Гурбангулы Бердымухамедов	97,14 %
2	Аннагелди Язмырадов	1,07 %
3	Ярмухаммет Оразгулыев	1,02 %
4	Реджеп Базаров	0,28 %
5	Сапармырат Батыров	0,19 %
6	Какагелди Абдыллаев	0,16 %
7	Гурбанмаммет Молланыязов	0,08 %
8	Эсендурды Гайыпов	0,06 %
Всего		100 %

Последние президентские выборы в Туркмении прошли 12 февраля 2017 г. Результаты выборов представлены в таблице 25.

Таблица 25.

Кандидат	Количество голосов, отданных за кандидата в %
Максат Аннанепесов	1,02
Джуманазар Аннаев	0,21
Бекмурад Аталыев	0,36
Гурбангулы Бердымухамедов	97,69
Рамазан Дурдыев	0,15
Меретдурды Гурбанов	0,17
Сердар Джелилов	0,25
Сулейманнеспес Нурнеспесов	0,09
Дурдыгылыч Оразов	0,06

Таким образом, Гурбангулы Мяликгулыевич Бердымухамедов, набравший абсолютное большинство голосов избирателей (97,69 %), в очередной раз избран Президентом Туркменистана.

Если политическим партиям и партийной системе посвящены отдельные нормы Конституции, то избирательная система урегулирована специальным разделом – «Избирательная система, референдум» (раздел V). Кроме того, ряд положений, касающихся избирательного права и избирательного процесса, содержатся в иных структурных частях Основного закона.

Упомянутый раздел Конституции устанавливает исходные начала выборов Президента Туркменистана, депутатов Меджлиса, членов Халк Маслахаты (ст. 91–92 и др.); определяет возраст, необходимый для приобретения как активного, так и пассивного избирательного права (ст. 89–90).

В этой же части Конституции устанавливается, что право выдвижения кандидатов принадлежит политическим партиям, общественным объединениям и группам граждан и осуществляется в соответствии с законодательством Туркменистана.

§ 5. Конституционный статус высших органов государства

§ 5.1. Конституционный статус президента.

Организация высшей исполнительной власти

Конституция определяет, что Президент Туркменистана является главой государства и исполнительной власти, высшим должностным лицом.

Президент Туркменистана «избирается непосредственно народом Туркменистана» (ст. 52). По Конституционному закону 2007 г. «О президенте Туркменистана» и Закону «О выборах президента Туркменистана» президент избирается на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Для претендентов на пост президента Конституция установила ряд квалификаций, некоторые из них не встречаются в конституциях других стран. По Конституции президентом Туркменистана может быть избран гражданин Туркменистана, родившийся в Туркменистане, не моложе 40 лет и не старше 70 лет, владеющий государственным языком, в течение предшествующих 15 лет постоянно проживающий в Туркменистане и работающий в государственных органах, общественных объединениях, на предприятиях, в учреждениях, организациях (ст. 51).

Порядок избрания президента Туркменистана и вступления его в должность устанавливаются законом. Президент избирается на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Срок его полномочий – пять лет. Примечательно, что ни Конституция, ни иные законы не устанавливают ограничений на предельное количество сроков занятия поста президента. В январе 1994 г. по результатам всенародного голосования срок президентства Сапармурата Ниязова был продлен до 2002 г. (за это высказалось 99,99 % принявших участие в референдуме). 6 декабря 1999 г. по предложению Халк Маслахаты Меджлис принял конституционный закон, закрепив за С. Ниязовым президентский пост пожизненно (население страны идеологически к этому было подготовлено: после обретения Туркменистаном независимости, его лидер Сапармурат Ниязов получил, точнее сказать, приобрел титул Туркменбаши – отца всех туркмен).

На президентских выборах 11 февраля 2007 г. победу одержал Гурбангулы Бердымухамедов (89,23 %). Президентские выборы, которые прошли 12 февраля 2012 г., еще более упрочили позиции Гурбангулы Бердымухамедова: он набрал абсолютное большинство голосов избирателей (97,14 %). На выборах 12 февраля 2017 г. Гурбангулы Бердымухамедов набрал 97,69 % и признан избранным президентом Туркмении.

Как глава государства, глава исполнительной власти и высшее должностное лицо *Президент Туркменистана обладает обширными полномочиями:*

проводит в жизнь Конституцию и законы;

руководит осуществлением внешней политики, представляет Туркменистан в отношениях с другими государствами, назначает и отзывает послов и других дипломатических представителей Туркменистана в иностранных государствах, при межгосударственных и международных организациях, принимает верительные и отзывные грамоты дипломатических представителей иностранных государств;

является Верховным Главнокомандующим Вооруженными силами Туркменистана, отдает распоряжения о всеобщей или частичной мобилизации, использовании Вооруженных сил и приведении их в боевое состояние, назначает высшее командование Вооруженных сил Туркменистана;

формирует и возглавляет Государственный совет безопасности Туркменистана, статус которого определяется законом; утверждает программы и основные направления политического, экономического и социального развития страны;

представляет на рассмотрение и утверждение Меджлиса Государственный бюджет Туркменистана и отчет о его исполнении;

подписывает законы; вводит в интересах обеспечения безопасности граждан чрезвычайное положение на всей территории или в отдельных местностях Туркменистана. Режим чрезвычайного положения регламентируется законом Туркменистана.

Согласно Конституции обеспечение, обслуживание и охрана президента Туркменистана и его семьи осуществляются за счет государства.

Конституция предусматривает единственный случай досрочного освобождения от должности действующего Президента: при невозможности выполнения им своих обязанностей по болезни (ч. 1 ст. 57). При этом данное решение должно быть основано на заключении создаваемой Меджлисом независимой медицинской комиссии. Решение о досрочном освобождении президента от должности Меджлис принимает не менее чем двумя третями голосов от установленного числа его депутатов. Подобная мера не является видом ответственности и не может рассматриваться в качестве мер правой защиты, хотя внешне и имеет значительное сходство с последней.

Основной закон весьма осторожно обращается и к конституционной ответственности Президента. Согласно Конституции «в случае нарушения президентом Туркменистана Конституции и законов Меджлис Туркменистана может выразить недоверие президенту Туркменистана» (ч. 2 ст. 57). По установленной процедуре вопрос о недоверии президенту может быть рассмотрен по требованию не менее чем двух третей от установленного числа депутатов Меджлиса. При этом решение о недоверии президенту Туркменистана принимается не менее чем тремя четвертями голосов от установленного числа депутатов Меджлиса.

Что касается импичмента, то конституционно данный вопрос решен достаточно своеобразно. Конституция содержит положение (норму) о том, что

«вопрос о смещении президента Туркменистана с должности выносится на всенародный референдум» (ч. 2 ст. 57). Очевидно, что возможность досрочного прекращения полномочий по основаниям импичмента изначально предполагается лишь гипотетически.

§ 5.2. Кабинет Министров (Правительство) Туркменистана

Высшую исполнительную власть в стране осуществляет президент и подчиненная ему система конституционных учреждений. Кабинет министров (Правительство) квалифицируется Конституцией как «исполнительный и распорядительный орган». Его председателем является президент Туркменистана (ст. 72).

Формирование Кабинета министров – прерогатива президента. Согласно Конституции Кабинет министров в течение месяца после вступления вновь избранного президента в должность слагает перед ним полномочия. В состав Кабинета министров входят заместители председателя, министры. По усмотрению президента в состав Кабинета министров могут вводиться другие лица, являющиеся руководителями центральных органов исполнительной власти.

Компетенция Кабинета министров, точнее говоря, основные направления его деятельности определяются Конституцией. Соответственно Кабинет министров:

- организует исполнение законов Туркменистана, актов президента Туркменистана и Меджлиса Туркменистана;

- осуществляет меры по обеспечению и защите прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, национальной безопасности;

- разрабатывает и вносит на рассмотрение Меджлиса предложения по основным направлениям внутренней и внешней политики государства, программы экономического и социального развития страны;

- осуществляет государственное управление экономическим и социальным развитием; организует управление государственными предприятиями, учреждениями и организациями;

- обеспечивает рациональное использование и охрану природных ресурсов; принимает меры по укреплению денежной и кредитной системы;

- образует в случае необходимости комитеты, главные управления и другие ведомства при Кабинете Министров;

- осуществляет внешнеэкономическую деятельность, обеспечивает развитие культурных и иных связей с зарубежными государствами; руководит деятельностью правительственных учреждений, государственных предприятий и организаций;

- вправе отменять правовые акты министерств и ведомств, а также органов местной исполнительной власти;

- решает иные вопросы, отнесенные к его компетенции Конституцией, законами и иными нормативными правовыми актами Туркменистана (ст. 75).

Что касается полномочий Кабинета министров в конкретных сферах государственного управления, то они определяются Законом от 24 ноября 1995 г. «О Кабинете министров Туркменистана». В Законе наряду с такими полномочиями – регламентируются вопросы организации деятельности Кабинета министров, его взаимоотношения с другими высшими органами государства.

Закон устанавливает конкретные полномочия (обязанности и права) Кабинета министров относительно государственного управления на местном

уровне: по Закону Кабинет министров координирует и контролирует деятельность местной исполнительной власти – хякимов и арчынов (ст. 9, 19, 21 Закона)¹.

Заседания Кабинета министров проводятся президентом либо по его поручению одним из заместителей председателя Кабинета министров.

В пределах своей компетенции Кабинет министров принимает постановления и издает распоряжения, обязательные для исполнения.

Формально-юридически акты Кабинета министров, равно как и президента, могут быть подвергнуты на предмет конституционности. Правовым основанием для этого является положение п. 9 ст. 63 Конституции о том, что Меджлис «определяет соответствие или несоответствие Конституции нормативных правовых актов органов государственной власти и управления»².

Кабинет министров ответственен исключительно перед Президентом. В этой связи несколько нелогичным может показаться положение п. 2 ст. 63 Конституции о том, что Меджлис «рассматривает вопрос об одобрении программы деятельности Кабинета министров». Этот механизм, именуемый инвеститурой, применяется в странах с Парламентским правлением, по своей сути является тем условием, с которым связано одобрение политического курса и программы деятельности правительства. По смыслу п. 2 ст. 63 Конституции данное положение, скорее всего, свидетельствует об информативном значении данной акции.

§ 5.3. Организация законодательной власти

По Конституции «высшим представительным органом, осуществляющим законодательную власть», является Меджлис Туркменистана (Парламент).

Меджлис состоит из 125 депутатов, избираемых по территориальным избирательным округам с примерно равным числом избирателей. Срок полномочий Меджлиса – пять лет.

Депутатом Меджлиса может быть избран гражданин Туркменистана, достигший к дню выборов 25-летнего возраста и в течение предшествующих 10 лет постоянно проживающий в Туркменистане (ст. 90 Конституции).

В отношении депутатов Меджлиса действует принцип несовместимости: депутат не может одновременно занимать должность члена Кабинета Министров, хякима, арчина, судьи, прокурора (ст. 69).

Депутаты Меджлиса обладают иммунитетом: они не могут быть привлечены к уголовной ответственности, арестованы или иным образом лишены свободы без согласия Меджлиса.

Лишение депутатских полномочий возможно только в исключительных случаях и при условии, что за такое решение проголосует не менее чем две трети голосов от установленного числа депутатов Меджлиса. Функционирование Меджлиса на принципах Парламентаризма одновременно указывает на то, что депутаты обладают также иммунитетом.

Меджлис самостоятельно устанавливает полномочия депутатов, избирает из их числа Председателя Меджлиса, его заместителя, формирует комитеты и

¹ Конституции государств Азии : в 3 т. Т. 2. С. 790.

² Там же. С. 804.

комиссии. Председатель Меджлиса избирается тайным голосованием. Он подотчетен Меджлису и может быть освобожден от должности по решению Меджлиса, принятому не менее чем двумя третями голосов от установленного числа депутатов.

Наряду с представительной и законодательной властью Меджлис обладает правом осуществления Парламентского контроля (правда, формы и способы такого контроля весьма ограничены). Согласно Конституции депутаты Меджлиса обладают правом запроса, устных и письменных вопросов к Кабинету министров, министрам, руководителям других государственных органов (ст. 66). Меджлис рассматривает вопросы утверждения Государственного бюджета Туркменистана и отчет о его исполнении; рассматривает основные направления и программы политического, экономического и социального развития страны. Как отмечалось, нелогичным для формы правления данного государства является право Меджлиса рассматривать вопрос об одобрении программы деятельности Кабинета министров. Однако конституционно последствия одобрения или неодобрения такой программы не определены.

Компетенция Меджлиса закреплена в Конституции. Соответственно, *Меджлис*:

- принимает законы, вносит изменения и дополнения в Конституцию Туркменистана и законы, осуществляет контроль за их исполнением и их толкование;
- рассматривает вопрос об одобрении программы деятельности Кабинета Министров;
- рассматривает вопросы утверждения Государственного бюджета Туркменистана и отчет о его исполнении;
- рассматривает основные направления и программы политического, экономического и социального развития страны;
- решает вопросы о проведении всенародных референдумов;
- назначает выборы Президента Туркменистана, депутатов Меджлиса, членов велятских, этрапских, городских представительных органов и Генгешей;
- учреждает государственные награды, награждает государственными наградами Президента Туркменистана, присваивает ему воинские звания и отличия;
- ратифицирует и денонсирует международные договоры;
- решает вопросы изменения Государственной границы и административно-территориального деления Туркменистана;
- рассматривает вопросы мира и безопасности.

Кроме того, Меджлис по представлению Президента назначает на должность и освобождает от должности председателя Верховного суда, Генерального прокурора, министра внутренних дел, министра адалат (п. 12 ст. 53).

Перечень полномочий не является закрытым, по Конституции Меджлис решает иные вопросы, отнесенные к его компетенции Конституцией и законами (п. 9 ст. 66).

Согласно Конституции на Меджлис возложена функция конституционного контроля по определению соответствия или несоответствия Конституции нормативных правовых актов органов государственной власти и управления (п. 9 ст. 63).

Законодательное производство

Право законодательной инициативы принадлежит Президенту Туркменистана, депутатам Меджлиса, Кабинету министров, Верховному суду.

Принятый Меджлисом закон передается Президенту на подпись. Президент наделен правом вето: в течение не позднее чем в двухнедельный срок он вправе возвратить закон со своими возражениями в Меджлис для повторного обсуждения и голосования. Палаты совместно с Президентом могут создать на паритетных началах комиссию для разрешения возникших разногласий. Вето Президента, хотя и имеет отлагательный характер, тем не менее оно относится к числу сильных. Его преодоление возможно только квалифицированным голосованием в Парламенте: в том случае, если 2/3 Меджлиса подтвердит свое ранее принятое решение, то Президент обязан санкционировать закон. Президент Туркменистана не обладает правом отлагательного вето в отношении законов об изменениях и дополнениях в Конституцию и др. (ст. 53 Конституции).

В Республике действует институт делегированного законодательства. По действующей Конституции Меджлис может передавать право издавать законы по отдельным вопросам Президенту Туркменистана с обязательным последующим рассмотрением Меджлисом вопроса об их утверждении. Иными словами, в Туркменистане применяется механизм делегированного законодательства¹.

Конституционно Меджлису запрещено передавать законодательные права по вопросам: 1) изменения Конституции; 2) уголовного и административного законодательства; 3) судопроизводства (ч. 2 ст. 64).

§ 6. Организация судебной власти

Судебная власть в Туркменистане принадлежит только судам. По Конституции судебная власть предназначена защищать права и свободы граждан, охраняемые законом государственные и общественные интересы.

Создание чрезвычайных судов и иных структур, наделенных полномочиями суда, не допускается. Судебная система состоит из Верховного кзыета (суда) и подчиненных ему территориальных – областных и районных – кзыетов. Судьи назначаются Президентом Туркменистана.

Конституция не содержит каких-либо предписаний относительно конституционного правосудия.

Согласно положениям раздела VI Конституции в Республике надзор за точным и единообразным соблюдением законов, актов Президента Туркменистана, Кабинета министров Туркменистана, постановлений Меджлиса Туркменистана возлагается на Генерального прокурора Туркменистана и подчиненных ему прокуроров. Прокурор участвует в рассмотрении дел в судах на основаниях и в порядке, установленных законом. Прокуратура осуществляет надзор за законностью оперативно-разыскной деятельности и расследованием уголовных дел (ст. 130). Единую централизованную систему органов прокуратуры возглавляет Генеральный прокурор Туркменистана.

¹ Конституции государств Азии : в 3 т. Т. 2. С. 804.

§ 7. Территориальная организация страны и публичная власть на местах

По Конституции (ст. 23) государственная территория Туркменистана состоит из следующих административно-территориальных образований: велаятов (областей), этрапов (районов), шахеров (городов), приравненных к этрапам (в них образуются органы государственного управления), а также шахеров, поселков и оба (на этом уровне административно-территориального деления учреждаются органы местного самоуправления).

Как следует из Основного закона страны, государственная власть на местах осуществляется местными представительными и исполнительными органами в порядке, установленном Конституцией и законами Туркменистана (ст. 67). Соответственно местная власть состоит из представительных и исполнительных органов, которые действуют в пределах их компетенции. При этом местную власть в велаятах, городах с правами велаята, этрапах и городах с правами этрапа осуществляют местные представительные и исполнительные органы, а в городах в этрапе, посёлках, генгешликах – органы местного самоуправления – генгеши (ст. 48).

В велаяте, городе с правами велаята, этрапе, городе с правами этрапа образуются представительные органы – Халк Маслахаты, члены которых избираются гражданами соответствующих административно-территориальных единиц сроком на четыре года в порядке, установленном законодательством Туркменистана. Конституционно закреплены полномочия Халк Маслахаты: участие в организации выполнения программ экономического, социального и культурного развития; утверждение местного бюджета и отчёта о его исполнении; оказание содействия в соблюдении законности и охране общественного порядка, защите прав и законных интересов граждан и др. (ст. 110).

Исполнительную власть на местах осуществляют хякимы: (а) хякимы велаятов – в велаятах, (б) хякимы шахеров – в шахерах, (в) хякимы этрапоав – в этрапах. Все они являются представителями главы государства на местах, назначаются и освобождаются им и подотчетны ему (ст. 111 Конституции).

Хякимы осуществляют руководство деятельностью органов управления на местах, обеспечивают исполнение Конституции, законов Туркменистана, актов Президента Туркменистана, Кабинета Министров Туркменистана, постановлений Меджлиса. В пределах их компетенции хякимы принимают постановления, обязательные для исполнения на подведомственной территории. Функции и полномочия хякимов, порядок их деятельности и взаимоотношений с другими органами власти и управления определяются законом.

По Конституции *систему местного самоуправления* образуют генгеши и органы территориального общественного самоуправления. Генгеши – это представительные органы народной власти на территории шахеров, поселков и генгешликов. Они избираются непосредственно населением; срок их полномочий составляет 3 года. Порядок образования и деятельности генгешей и органов территориального общественного самоуправления, а также их взаимоотношения с органами государственной власти определяются законом.

В соответствии с Конституцией генгеши: определяют основные направления экономического, социального и культурного развития своих террито-

рий; формируют и утверждают бюджет и составляют отчет о его исполнении; устанавливают местные сборы и порядок их взимания; определяют меры по рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей среды; решают иные вопросы, отнесенные законом к их компетенции.

В пределах их компетенции генгеш принимает решения, обязательные для исполнения на подведомственной территории.

Из своего состава генгеш избирает арчина, который руководит работой Генгеша и подотчетен ему. Арчины обеспечивают выполнение решений Генгешей, актов органов государственной власти и управления, а также решают иные вопросы местного значения (ст. 117).

§ 8. Вооруженные силы и полиция в государственном механизме

Туркмения, как уже отмечалось, является страной с большой территорией и сравнительно небольшим населением; соответственно она находится в окружении стран значительно более мощных демографически: Азербайджана – с населением около 10,2 млн, Казахстана – около 17 млн, Узбекистана – более 31 млн, Афганистана – свыше 20 млн, Ирана – около 65 млн. Очевидно, что отмеченное обстоятельство, а равно отсутствие явных врагов предопределили нейтральный статус Туркмении, его взаимоотношения как с отмеченными, так и другими государствами. По Конституции 2016 г. Туркменистан обладает статусом постоянного нейтралитета, признанного мировым сообществом и закрепленного на основании закона. Постоянный нейтралитет Туркменистана является основой его внутренней и внешней политики (ст. 2). А согласно ст. 9 Конституции «Туркменистан, являясь полноправным субъектом мирового сообщества, придерживается во внешней политике принципов постоянного нейтралитета, невмешательства во внутренние дела других стран, отказа от применения силы и участия в военных блоках и союзах, содействия развитию мирных, дружественных и взаимовыгодных отношений со странами региона и всеми государствами мира».

Считается, что из всех государств бывшего СССР Туркменистан является наиболее нейтральным. Так, Туркменистан, с одной стороны, не заключил инициированный Россией Договор о коллективной безопасности, с другой – не стал участником «проатлантического» блока ГУАМ (Грузия, Украина, Азербайджан, Молдова) (в последнее время из его состава вышел Узбекистан); нейтральную политику Туркменистан занимал в отношении афганской войны, поддерживая ровные отношения как с талибами, так и с «Северным альянсом». Присоединившись к СНГ, Туркменистан так и не стал полноправным участником этого объединения; в определенной мере ассоциированный статус страны в составе СНГ можно объяснить политикой проводимого нейтралитета.

Придерживаясь принципа нейтралитета, Туркменистан участвует в ряде международных организаций. Достаточно развиты экономические отношения с КНР; предполагается строительство в Китае газопровода. По соглашению Ашхабад обязался в течение 30 лет с 2009 г. ежегодно поставлять в КНР по 30 млрд м³ природного газа с месторождений правобережья Амударьи. В 2007 г. с представителями ЕС подписано соглашение об обеспечении доступа британских компаний к туркменским газовым ресурсам.

Несмотря на нейтральный статус, Туркменистан располагает собственными Вооруженными силами. Симптоматично, что положение Конституции 2016 г. о том, что «для защиты государственного суверенитета и безопасности

Туркменистан имеет свои Вооруженные силы» помещено в разделе I «Основы конституционного строя Туркменистана» (ст. 20). При этом по региональным меркам Туркменистан располагает достаточно хорошо оснащениями Вооруженными силами.

По данным Лондонского института стратегических исследований, их общая численность составляет 54 900 чел. В сухопутных войсках проходят службу 256,5 тыс. солдат и офицеров. Стрелковое вооружение состоит из четырех мотострелковых дивизий, артиллерийской бригады и двух бригад ПВО. На вооружении – 800 танков и около 2 тыс. боевых бронемашин, 27 пусковых установок оперативно-тактических ракет, более 100 полевых орудий. Личный состав ВВС насчитывает 4,3 тыс. чел. Туркменская авиация имеет по 24 истребителя МиГ-29 и перехватчика МиГ-25, до 300 устаревших бомбардировщиков, 100 штурмовиков СУ-17 и СУ-25¹.

Получив после развала СССР вооружение, технику и материально-технические ресурсы, включая объекты военной инфраструктуры из состава Туркменского военного округа, страна располагает достаточно современными и хорошо оснащенными Вооруженными силами.

Оснащенность современным оружием обеспечивается посредством закупок. В частности, осенью и весной 2011 г. Рособоронэкспорт заключил контракты на поставку Туркменистану 30 танков Т-90. По данным турецкого агентства «Anatolia News Agency» в 2011 г. Туркмения увеличила импорт продукции турецкой оборонной промышленности в 213 раз; в частности в том же году Туркменистан экспортировал из Турции продукции на 13,9 млн евро (в 2010 г. объем экспорта составлял всего 65 тыс. долл.)². Одновременно, по заявлениям официальных лиц Туркменистана, Туркменистан готов активизировать сотрудничество в области военных технологий и подготовки военных специалистов с Китаем. В свою очередь Китайская сторона, как заявлено министром обороны КНР, готова вместе с Туркменистаном прилагать усилия к претворению в жизнь договоренностей, достигнутых лидерами двух государств, содействию новому развитию дружественного сотрудничества между армиями Китая и Туркменистана³.

Имея 850 км протяженности границы с Афганистаном, Туркменистан уделяет большое внимание развитию пограничных войск. В этой связи он активно участвует в работе Центрально-азиатской инициативной группы по безопасности границ (CABSI)⁴. В октябре 2011 г. Президент Гурбангулы Бердымухамедов отметил, что Туркмении, «как и любому государству, имеющему выход к морю, необходимы корабли для патрулирования своих морских границ, поддержания их безопасности и противодействия таким негативным явлениям и вызовам современности, как терроризм, организованная браконьерская преступность, наркотрафик». Для этой же цели в прикаспийской Туркмении утверждена программа развития Военно-морских сил Вооруженных Сил на период до 2015 г. Еще ранее, в июне 2010 г. был создан военно-морской институт министерства обороны.

Кроме того, Туркмения впервые после 17-летнего перерыва участия в работе органов СНГ (Туркмения не принимала участия в таких заседаниях с 1995 г.) 11 июля 2012 г. приняла участие в заседании координационного ко-

¹ Политические системы современных государств : Энциклопедический словарь: Т. 2. С. 518, 524.

² inosmi.ru, 14 февраля 2012 г. № 494522.

³ russian.china.org.cn, 14 ноября 2013 г. № 940157.

⁴ CABSI основана в 2003 г. австрийским Федеральным министерством внутренних дел в качестве координационной платформы с целью оказания содействия в предотвращении распространения наркотиков, повышении безопасности границ и законном перемещении людей через границы.

митета по вопросам противовоздушной обороны (ПВО) СНГ, проходившем в Чолпон-Ате (Кыргызия)¹. Одновременно в Ашхабаде представители Ирана и Туркмении подписали соглашение о сотрудничестве в борьбе с незаконным оборотом наркотиков².

Как следует из компетентной литературы, высшие посты в Вооруженных силах Туркмении занимают преданные режиму выходцы из клана йомуд. Для поддержания дисциплины в Вооруженных силах сохранена система военных судов. В Туркменистане отсутствует публичный гражданский контроль над вооруженными силами и силовыми структурами, которые хотя и не играют самостоятельной роли в политическом процессе, не привлекаются для подавления оппозиционеров³.

Сложившийся в стране правопорядок, как считают исследователи, можно оценивать как стабильный. После обретения независимости в Туркменистане не произошло ни одного заметного террористического акта политической направленности; не зафиксировано попыток неконституционной смены власти или госпереворотов.

В то же время уровень коррупции характеризуется как очень высокий, а сама коррупция оценивается как имеющая системный характер. Принятие правительством решений и функционирование государственного аппарата носит закрытый характер.

Отмечались систематические нарушения прав российских граждан, постоянно проживающих в Туркменистане. Так, в 2003 г. имели место выселение лиц с российским гражданством из занимаемых ими квартир; средства массовой информации сообщали об их массовом увольнении с государственной службы и бюджетных организаций (школ, больниц и т. п.). Все русские школы в стране в указанный период времени были преобразованы в туркменские с отдельными классами преподавания на русском языке.

Место и роль полиции Туркменистана определено Законом «О полиции Туркменистана», согласно ст. 1 которого полиция квалифицируется государственным правоохранительным органом в системе органов внутренних дел, осуществляющим охрану общественного порядка, защиту жизни, здоровья, прав, свобод, чести и достоинства граждан, интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств.

Основными задачами полиции являются: обеспечение безопасности личности; охрана общественного порядка и общественной безопасности; предупреждение и пресечение преступлений и иных правонарушений; выявление и раскрытие преступлений, розыск лиц, их совершивших; участие в оказании социальной и правовой помощи гражданам; защита всех форм собственности от преступных и иных посягательств; контроль за соблюдением гражданами и должностными лицами правил паспортной системы, установленных законодательством; исполнение уголовных наказаний и административных взысканий в пределах своей компетенции (ст. 4).

¹ regnum.ru, 10 июля 2012 г. № 597523.

² regnum.ru, 13 мая 2012 г. № 584148.

³ Политические системы современных государств : Энциклопедический словарь: Т. 3. С. 518.

Полиция входит в систему органов внутренних дел Туркменистана. В состав полиции входят подразделения уголовного розыска, по борьбе с имущественными и экономическими преступлениями, с организованной преступностью, полиция на транспорте, полиция режимных территорий и объектов, технико-криминалистические подразделения, дежурные части, подразделения патрульно-постовой, паспортной службы, службы дознания, местных представителей полиции, изоляторы временного содержания задержанных, спецприемники, приемники-распределители, а также учебные заведения, научно-исследовательские учреждения, другие службы и подразделения, предназначенные для выполнения задач возложенных на полицию (ст. 7).

Руководство полицией осуществляет министр внутренних дел Туркменистана, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом Туркменистана в порядке, определяемом Конституцией Туркменистана. В веляях и городе Ашхабаде полицией руководят начальники департаментов полиции, которые назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом Туркменистана. В этрапах и городах полицией руководят начальники отделов полиции. Начальники отделов полиции этрапов и городов назначаются на должность и освобождаются от должности министром внутренних дел по согласованию с Кабинетом министров Туркменистана (ст. 8).

В соответствии с Законом полиция вправе временно на основании и в порядке, предусмотренным законодательством, ограничивать права и свободы граждан, если без этого не могут быть исполнены возложенные на нее обязанности (ст. 5). При этом граждане вправе получать от полиции разъяснения по поводу ограничения их прав и свобод¹.

¹ ved.gov.ru, 30 апреля 2014 г. № 1071453.

Глава 14. Основы конституционного права Кыргызстана



§ 1. Конституционные характеристики страны и ее государственные символы

Кыргызская Республика – государство на северо-востоке Средней Азии. На севере граничит с Казахстаном, на западе – с Узбекистаном, на юго-западе – с Таджикистаном, на востоке и юго-востоке – с Китаем. Территория – 198,5 тыс. кв. км. Население, по оценочным данным на 2018 г., составило 6 287 693 чел., в том числе: 60 % – кыргызы, остальные – русские и узбеки. Рост численности населения в 2018 г. составил около 97 тыс. чел.

Действующая Конституция в ст. 1 закрепляет наряду с иными базовыми (фундаментальными) характеристиками государства его светский характер¹. Вместе с тем в стране действуют несколько конфессий. Соответственно господствующими религиями являются: прежде всего, ислам – суннитского толка (исповедует примерно 75 % населения) и православие, носителями которого являются 20 % населения; кроме того, существуют и другие религии, на долю которых приходится 5 % верующих. Очевидно, что важность данной проблемы для конституционной стабильности и безопасности обусловила закрепление уже в ст. 1 и 7 Конституции ряда значимых положений. В частности, подчеркнуто, что в Кыргызской Республике никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной; религия и все культы отделены от государства; запрещается вмешательство религиозных объединений и служителей культов в деятельность государственных органов².

§ 1.2. Государственные символы Кыргызстана

Наличие государственных символов является важным элементом конституционно-правового статуса Кыргызстана и одним из средств самоидентификации государства.

¹ Конституции государств Азии : в 3 т. Т. 2: Средняя Азия и Индостан, 2010. С. 452.

² Там же. С. 454.

Согласно ст. 11 Конституции Кыргызская Республика имеет государственные символы – флаг, герб, гимн. Их описание и порядок официального использования устанавливаются законом.



Как следует из Закона, *Государственный флаг Республики Кыргызстан* представляет собой полотнище красного цвета, в центре которого размещен круглый солнечный диск с сорока равномерно расходящимися лучами золотистого цвета. Внутри солнечного диска красным цветом изображен тундук кыргызской юрты. Ширина флага составляет три пятых его длины. Диаметр лучистого диска составляет три пятых ширины флага. Соотношение диаметров солнечного и лучистых дисков – три к пяти. Диаметр тундука составляет половину диаметра лучистого диска. Красная одноцветность флага символизирует доблесть и смелость. Животворящее лучезарное золотое Солнце, купающееся в своих лучах, есть символ вечности жизни, олицетворяет покой и богатство, стремление к светлому, к познанию. 40 лучей, объединённых в круг, означают объединение 40 древних племён в единый Кыргызстан. Тундук – символ отчего дома, в более широком понимании и мира как вселенной. Тундук олицетворяет не только прочность дома, уклада жизни, вековые традиции.



Государственный герб Республики Кыргызстан – официальный государственный символ Кыргызской Республики утверждён 14 января 1994 г. постановлением Жогорку Кенеша. Его изображение представлено следующим образом:

В центре герба на фоне озера Иссык-Куль и отрогов Ала-Тоо, над которым восходит солнце, расположено изображение белого сокола с распростертыми крыльями, символизирующее свободу и независимость Кыргызстана. Силуэт солнца является символом жизни, богатства и изобилия. Заметим, что этому элементу отводится главное место в государственных символах. Вершины гор, освещённые солнцем, похожи на киргизский национальный головной убор «калпак». В миропонимании кочевников особое место занимает степной орел или беркут. На языке символики силуэт орла означает государственную власть, широту и прозорливость. Для степняков это символ свободы, независимости, стремления к цели, к высоте, полет в будущее. На гербе Кыргызстана это кречет «Ак-шумкар» Манаса.

Гимн Республики Кыргызстан утверждён постановлением Жогорку Кенеша Киргизии 18 декабря 1992 г. Слова: Ж. Садыкова, Ш. Кулуева. Музыка: Н. Давлесова, К. Молдобасанова.

Согласно ч. 2 ст. 11 Конституции столицей Кыргызской Республики является город Бишкек.

Денежной единицей Кыргызской Республики является сом (ч. 3 ст. 11 Конституции). В соответствии с действующей Конституцией Кыргызстана «государственным языком Кыргызской Республики является кыргызский язык» (ч. 1 ст. 10); ч. 2 этой же статьи содержит указание относительно того, что «в Кыргызской Республике в качестве официального употребляется русский язык»¹.

Русский язык наряду с государственным языком используется в сфере государственного управления, законодательства и судопроизводства Кыргызской Республики в случаях и в порядке, предусмотренных Законом Кыргыз-

¹ Неверная трактовка в фундаментальном учебном курсе содержит не совсем точную информацию относительно данной проблемы: отмечается, что «официальный язык – кыргызский и русский» (с 2001 г.) (см. : Конституции государств Азии : в 3 т. Т. 2. С. 451).

ской Республики от 29 мая 2000 г. № 52 «Об официальном языке Кыргызской Республики». Служит языком межнационального общения и способствует интеграции Кыргызской Республики в мировое сообщество. В Кыргызской Республике проживает более 90 народностей, представители которого используют русский язык. Согласно ст. 32 Закона граждане Кыргызской Республики вправе обращаться в органы государственной власти и местного самоуправления на официальном языке. Органы государственной власти и местного самоуправления принимают и рассматривают документы, которые подаются гражданами на официальном языке.

Основной закон страны гарантирует представителям всех этносов, образующих народ Кыргызстана, право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития (ч. 3 ст. 10)¹.

§ 2. Конституционная история. ***Действующая Конституция Кыргызстана***

С XIII по XVI вв. территория современного Кыргызстана находится под властью монголо-татарских племен, в XIX в. стала частью Кокандского ханства, в 1860–1870 гг. стала частью Российской империи, земли включены в Туркестанское генерал-губернаторство.

Советская власть установлена на территории страны с ноября 1917 г. по июнь 1918 г. 14 октября 1924 г. в резолюции национально-государственного размежевания образована Кара-Киргизская автономная область в рамках РСФСР, ставшая с 25 мая 1925 г. Киргизской автономной областью, а с 1 февраля 1926 г. – Киргизской АССР.

Конституция Киргизской АССР принята 30 апреля 1929 г.; 5 декабря 1936 г. была образована Киргизская ССР, ее Конституция принята 23 марта 1937 г.

С принятием Декларации о государственном суверенитете 15 декабря 1990 г. Киргизская ССР переименована в Кыргызскую Республику (Кыргызстан). Государственная независимость Кыргызстана провозглашена 31 августа 1991 г.

С обретением независимости Верховным Советом 5 мая 1993 г. принята Конституция Кыргызстана, которая многократно изменялась (в 1995 г. существенные изменения на основе референдума, а также законами от 16 февраля 1996 г. и 17 октября 1998 г.).

Изменения Конституции в немалой степени связаны были с особенностями закрепленных в ней статусов высших органов государства и прежде всего институтом президента. Это период правления Президента Аскара Акаева, который был избран до принятия Конституции 1993 г.; соответственно его полномочия были продлены («в нечет» был принят первый срок президентства). Поправки 2003 г. были одной из причин, начавшихся в 2004 г. протестов против Президента Акаева, приведшие в 2005 г. к политическому кризису («тюльпановой революции»), вызвавшему отставку действующего главы государства. Одновременно начата была конституционная реформа, ко-

¹ Конституции государств Азии : в 3 т. Т. 2: Средняя Азия и Индостан. С. 454.

торая привела к принятию в ноябре и декабре 2006 г. двух новых вариантов конституций – так называемых парламентской и президентской моделей развития страны. Межклановые противоречия между Президентом и Премьер-министром породили новые протесты оппозиции. Новый импульс протестным акциям придало решения Конституционного суда Кыргызии от 14 сентября 2007 г., в котором обе принятые конституции признаны неконституционными по процедурным основаниям¹.

После отстранения от власти первого Президента Кыргызстана А. Акаева на референдуме 21 октября 2007 г. одобрена новая редакция Конституции Кыргызской Республики.

21 октября 2007 г. Президент страны инициировал принятие на референдуме новой (седьмой) Конституции.

Однако и она не примирила враждующие стороны. Конфликт все более приобретал черты гражданской войны в стране. Следующий Президент был смещен в результате народных протестов.

Участие международных организаций, активные действия конструктивной оппозиции в конечном счете способствовали стабилизации ситуации в стране. Не без влияния международных структур 27 июня 2010 г. на референдуме была принята новая Конституция, которая ознаменовала собой прогрессивный и новый этап в конституционно-правовой истории Кыргызстана.

Согласно ст. 1 Закона Кыргызской Республики «О введении в действие Конституции Кыргызской Республики» Конституция Кыргызской Республики вступает в силу со дня официального опубликования результатов референдума (кроме положений раздела третьего, глав второй и третьей раздела четвертого, разделов пятого-шестого, которые вступили в силу со дня первого заседания вновь избранного Жогорку Кенеша Кыргызской Республики). Статья 2 Закона предписывает утвердить Декрет Временного Правительства Кыргызской Республики № 39 от 19 мая 2010 г. «О Президенте Кыргызской Республики на переходный период; п. 2 этой же статьи устанавливает, что срок полномочий Президента на переходный период до 31 декабря 2011 г.; п. 3 Закона содержит предписание о наделении на переходный период Председателя Временного Правительства Отунбаеву Розу Исаковну полномочиями Президента Кыргызской Республики.

Согласно п. 6 Президенту на переходный период запрещено состоять в политических партиях, он обязывается соблюдать политическую нейтральность и воздерживаться от любых действий, связанных с поддержкой какой-либо политической партии. В п. 7 установлена обязанность публичных властей обеспечить проведение свободных, честных и прозрачных выборов Президента и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики.

¹ Европейская комиссия «За демократию через право» (Венецианская комиссия) сочла решение суда объявить неконституционным весь текст действующей конституции «крайне необычным, если не беспрецедентным» и подчеркнула возможные последствия в случае, если все действия, осуществленные по бывшим конституциям, лишатся правовой базы. Она также подвергла критике последнюю конституцию за чрезвычайное усиление роли президента (Научно-правовой комментарий к Конституции Кыргызской Республики. – Изд. 3-е / авт.-сост. К. М. Осмоналиев, Р. Ш. Азыгалиев, Т. А. Жумабекова. отв. ред. проф. К. М. Осмоналиев. Бишкек: Алтын Принт, 2014).

В п. 3 Закона констатируется: «принимая во внимание историческое значение первой Конституции Кыргызской Республики считать Днем Конституции Кыргызской Республики 5 мая». Положения ч. 2 ст. 30 (требующие внесения изменений в действующие УПК, УК) вступили в силу с 1 января 2011 г. 28 декабря 2016 г. в Конституцию внесены поправки, принятые на референдуме 11 декабря 2016 г.

§ 2.2. Форма и структура Конституции 2010 г. Порядок внесения изменений в Конституцию

По *юридической форме* Конституция Кыргызстана представляет собой единый систематизированный кодифицированный акт.

Структура Конституции отвечает стандартам такого рода документов и охватывает такие структурные компоненты, как:

Преамбула.

Раздел первый «Основы конституционного строя» (ст. 1–15).

Раздел второй «Права и свободы человека и гражданина: глава первая «Основные права и свободы» (ст. 16–20); глава вторая «Права и свободы человека» (ст. 21–49); глава третья «Гражданство. Права и обязанности гражданина» (ст. 50–59).

Раздел третий «Президент Кыргызской Республики» (ст. 60–69).

Раздел четвертый «Законодательная власть Кыргызской Республики»: глава первая «Жогорку Кенеш» (ст. 70–73); глава вторая «Полномочия Жогорку Кенеша» (ст. 74–78); глава третья «Законодательная деятельность» (ст. 79–82).

Раздел пятый «Исполнительная власть Кыргызской Республики» (ст. 83–92).

Раздел шестой «Судебная власть Кыргызской Республики» (ст. 93–103).

Раздел седьмой «Иные государственные органы» (ст. 104–109).

Раздел восьмой «Местное самоуправление» (ст. 110–113).

Раздел девятый «Порядок внесения изменений в настоящую Конституцию» (ст. 114).

Конституцией (ст. 114) установлен специальный порядок изменения Конституции: 1) Закон о внесении изменений в настоящую Конституцию может быть принят назначаемым Жогорку кенешем (парламентом) референдумом; 2) изменения в положения в Конституцию (кроме первого, второго и девятого разделов) могут быть внесены парламентом по предложению большинства от общего числа депутатов Жогорку кенеша либо по инициативе не менее 300 тысяч избирателей¹.

Действует так называемое правило «двойного вотума» при принятии закона о поправках²: закон о внесении изменений в Конституцию Жогорку кенеш принимает не позднее 6 месяцев со дня его внесения притом, что за него должно проголосовать большинство не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Жогорку кенеша, причем «после проведения не менее трех

¹ В соответствии с Законом Кыргызской Республики от 16 ноября 2011 г. № 212 «О народной законодательной инициативе в Кыргызской Республике» и иными нормативными правовыми актами, проекты законов, подлежат обязательному рассмотрению Жогорку Кенешем. Как и в Конституции, правом народной законодательной инициативы наделены 10 тыс. избирателей. Однако в п. 2 ст. 1 Закона записано, что в Кыргызской Республике народная инициатива принадлежит не менее 300 тыс. избирателей по проектам законов о внесении изменений в положения третьего, четвертого, пятого, шестого, седьмого и восьмого разделов Конституции Кыргызстана. Установлено, что положения п. 2 ч. 2 ст. 1, предусматривающие право внесения в порядке народной инициативы проекта закона о внесении изменений в Конституцию Кыргызстана, вступают в силу с 1 сентября 2020 г.

² Конституции государств Азии : в 3 т. Т. 2. С. 449–492.

чтений с перерывом между чтениями в 2 месяца». Кроме того, по инициативе не менее двух третей от общего числа депутатов Жогорку кенеша закон о внесении изменений в настоящую Конституцию может быть вынесен на референдум. Принятый закон подлежит подписанию Президентом (это его конституционная обязанность). Конституция не может быть изменена во время чрезвычайного и военного положения (п. 5 ст. 114). Для оценки порядка частичного пересмотра Конституции Кыргызстана принципиально важны положения Закона Кыргызской Республики «О введении в действие Конституции Кыргызской Республики», согласно которому (ст. 4) положения ч. 2 ст. 114 Конституции Кыргызской Республики, предусматривающие порядок внесения изменений в Конституцию Кыргызской Республики Жогоку Кенешем вступают в силу с 1 сентября 2020 г. Таким образом, июньским референдумом 2010 г. был введен запрет на любое изменение Основного закона до 1 сентября 2020 г.

Попытки отдельных депутатов Жогорку кенеша путем использования права законодательной инициативы (внесение в октябре 2014 г. законопроекта о поправке в Конституцию – «О внесении изменения в Закон Кыргызской Республики «О введении в действие Конституции Кыргызской Республики» отменить мораторий на внесение поправок и изменений в Конституцию вызвали неоднозначную реакцию как среди Парламентариев, так и в самом обществе»¹.

§ 3. Форма государственного правления и конституционная система высших органов государства

Кыргызстан – единственная страна в регионе (в Средней Азии) с Парламентско-президентской формой правления (отчасти, как отмечалось, после внесенных в 2011 г. поправок в этом направлении начала движение Республика Узбекистан). Очевидно правильное сказать, что по конституционной конструкции власти форма правления в Кыргызстане ближе к парламентскому правлению. Новая Конституция существенно расширила и права Парламента, и права депутатов.

Согласно Конституции государственная власть в Кыргызской Республике основывается на принципах: верховенства власти народа, представляемой и обеспечиваемой всенародно избираемыми Жогорку кенешем и президентом; разделения государственной власти; открытости и ответственности государственных органов, органов местного самоуправления перед народом и осуществления ими своих полномочий в интересах народа; разграничения функций и полномочий государственных органов и органов местного самоуправления (ст. 3). Несмотря на то обстоятельство, что Президент Кыргызстана избирается всеобщими прямыми выборами (этот способ избрания определен не Конституцией, а конституционным законом), содержание его компетенции, характер взаимоотношений с Парламентом и Правительством указывает на то, что данный государственный институт не занимает ключевых позиций в системе верховной власти. Среди конституционно предоставленных ему полно-

¹ См. : <http://www.24kg.org/perekrestok/188586-opyat-konstituciya-pod-nozh.html>.

мочий нет полномочий связанных с формированием правительства, участием в сфере осуществления исполнительной власти.

Более того, такие типичные для главы государства полномочия во внешне-неполитической сфере, как ведение переговоров и санкционирование международных договоров, назначение глав дипломатических представительств Кыргызской Республики в иностранных государствах и постоянных представителей в международных организациях и отзыв их, Президент осуществляет «по согласованию с Премьер-министром» (п. 2 и 4 ч. 6 ст. 64).

В соответствии с Конституцией Жогорку кенеш утверждает программу деятельности Правительства, определяет структуру и состав Правительства, за исключением членов Правительства – руководителей государственных органов, ведающих вопросами обороны и национальной безопасности; принимает решение о доверии Правительству; принимает решение о выражении недоверия Правительству (п. 1, 3, 4 ч. 3 ст. 64).

Именно *Жогорку кенеш*:

(1) вводит чрезвычайное положение в случаях и порядке, предусмотренных конституционным законом; утверждает или отменяет указы Президента по этому вопросу;

(2) решает вопросы войны и мира; введения военного положения; объявления состояния войны; утверждения или отмены указов Президента по этим вопросам;

(3) решает вопрос о возможности использования Вооруженных сил Кыргызской Республики за ее пределами при необходимости выполнения межгосударственных договорных обязательств по поддержанию мира и безопасности;

(4) устанавливает воинские звания, дипломатические ранги и иные специальные звания Кыргызской Республики (п. 1–4 ч. 5 ст. 64).

По Конституции высшим органом исполнительной власти Кыргызской Республики является Правительство. Его формирование связано с применением процедуры инвеституры: кандидат на должность Премьер-министра вносит в Жогорку кенеш программу, структуру и состав Правительства (ч. 1 ст. 84). В случае неутверждения этой программы, равно как и неопределения структуры и состава Правительства, Президент назначает досрочные выборы в Жогорку кенеш (ч. 6 ст. 84). Правительство подотчетно Жогорку кенешу и ответственно перед ним. Конституционно Премьер-министр обязан ежегодно представлять в Жогорку кенеш отчет о работе Правительства. Жогорку кенеш по инициативе одной трети от общего числа депутатов Жогорку кенеша может рассмотреть вопрос о выражении недоверия Правительству.

Отмеченные положения позволяют сделать вывод о парламентском правлении в Кыргызской Республике. Конституционная практика и соотношение партийных фракций в составе Парламента могут усиливать (или ослаблять) позиции Президента. В таком случае «смещение» верховной власти в сторону вполне реально и квалификация формы правления в качестве так называемой «парламентско-президентской», очевидно, оправданна. Если же стоять на позиции юридически зафиксированных в Основном законе конституционных смыслов, то сделанный вывод о парламентском правлении является единственно правильным.

Конституционную систему высших органов государства в Кыргызстане представляют Президент, Жогорку кенеш (Парламент), Правительство и Верховный суд.

§ 4. Институт прав и свобод по Конституции 2010 г.

Раздел о правах и свободах помещен вслед за основами конституционного строя и по своему содержанию отвечает современным стандартам гуманитарного права. Конституционно провозглашено, что права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения. В конституционный принцип возведено положение о том, что права и свободы человека являются высшей ценностью. Они действуют непосредственно, определяют смысл и содержание деятельности законодательной, исполнительной власти и органов местного самоуправления (ч. 1 ст. 16 Конституции).

Установлен запрет дискриминации по признаку пола, расы, языка, инвалидности, этнической принадлежности, вероисповедания, возраста, политических или иных убеждений, образования, происхождения, имущественного или иного положения, а также других обстоятельств.

Декретирован принцип равенства перед законом и судом. Юридически продекларировано, что в Кыргызской Республике мужчины и женщины имеют равные права и свободы, равные возможности для их реализации. Конституционно оформлен «принцип обеспечения наилучших интересов ребенка» (ч. 5 ст. 16).

Закрепленный в Конституции перечень прав и свобод является открытым. Согласно ст. 17 Конституции права и свободы, установленные настоящей Конституцией, не являются исчерпывающими и не должны толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина.

Редким для новейших конституций является закрепление в ст. 18 Основного закона общедозволительного типа (принципа) правового регулирования поведения граждан: каждый вправе осуществлять любые действия и деятельность, кроме запрещенных настоящей Конституцией и законами.

Соответственно общемировым стандартам иностранным гражданам и лицам без гражданства конституционно предоставлен режим национального пребывания, т. е. они пользуются правами и исполняют обязанности наравне с гражданами Кыргызской Республики, кроме случаев, установленных законом или международным договором, участницей которого является Кыргызская Республика (ст. 19).

Каталог прав и свобод охватывает четыре основные группы прав человека — гражданские, политические, социально-экономические и культурные и процессуальные. Содержание каждой из этих групп соответствует общемировым традициям конституционализма. Вместе с тем есть и новеллы, связанные с особенностями конституционного развития Кыргызстана, этнического состава его населения. Известно, что этнические различия, часто ассоциируются с религиозными или клановыми различиями и являются основным источником различных этнополитических конфликтов. По Конституции критерием свободы является предоставляемая и гарантируемая законом возможность самоидентификации, свобода этнического происхождения. Статья 38 Конституции специально акцентирует внимание на праве свободно определять и указывать свою этническую принадлежность. Для конструирования этого права конституционный законодатель прибегает, в том числе к так называемому не-

гитивному способу оформления основных прав: «Никто не должен быть принужден к определению и указанию своей этнической принадлежности» (ч. 2 ст. 38). Отмеченная норма, как считают исследователи конституционного права Кыргызстана, является нормой на превенцию.

Основы конституционного строя Кыргызстана содержат ст. 2, согласно которой народ Кыргызстана является носителем суверенитета и единственным источником государственной власти в Кыргызской Республике; народ осуществляет свою власть непосредственно на выборах и референдумах, а также через систему государственных органов и органов местного самоуправления на основе Конституции и законов; законы и иные важные вопросы государственного значения могут выноситься на референдум (всенародное голосование)¹.

Эти базовые положения Конституции конкретизированы в ряде публичных (политических) прав граждан и в специальных законодательных актах. В частности, Законом Кыргызской Республики «О референдуме Кыргызской Республики» инициатива проведения референдума принадлежит в том числе не менее чем 300 тыс. избирателей, для чего требуется создание инициативной группы количеством в 50 чел. По Закону в поддержку инициативы проведения референдума собирается установленное число подписей граждан (ст. 11).

Право законодательной инициативы граждан Кыргызской Республики (народной инициативы) является гарантированным Конституцией Кыргызской Республики правом свободно и добровольно вносить в порядке, предусмотренном Законом Кыргызской Республики от 16 ноября 2011 г. № 212 «О народной законодательной инициативе в Кыргызской Республике» и иными нормативными правовыми актами, проекты законов, подлежащие обязательному рассмотрению Жогорку кенешем Кыргызской Республики.

Как и в Конституции, право народной законодательной инициативы, согласно данному Закону, принадлежит 10 тыс. избирателей. Однако в п. 2 ст. 1 Закона записано, что в Кыргызской Республике народная инициатива принадлежит не менее 300 тыс. избирателей по проектам законов о внесении изменений в положения третьего, четвертого, пятого, шестого, седьмого и восьмого разделов Конституции Кыргызстана. Установлено, что положения п. 2 ч. 2 ст. 1, предусматривающие право внесения в порядке народной инициативы проект закона о внесении изменений в Конституцию Кыргызской Республики, вступают в силу с 1 сентября 2020 г.

В соответствии с Законом Кыргызской Республики от 15 июля 2011 г. «О местном самоуправлении» могут проводиться курултай местных сообществ, районов, областей с целью учета широкого общественного мнения и для того, что дать возможность населению участвовать в решении важнейших вопросов организации его жизнедеятельности.

Преемственностью отличаются положения ст. 37 Конституции, согласно которой в Кыргызской Республике народные обычаи и традиции, не ущемляющие права и свободы человека, поддерживаются государством. Для развития прогрессивных форм народных традиций и обычаев, а также координации работы государственных органов, научных учреждений, общественных объе-

¹ Конституции государств Азии : в 3 т. Т. 2: Средняя Азия и Индостан. С. 449–492.

динений, СМИ в этом направлении образуются соответствующие комиссии министерствами, госкомитетами, административными ведомствами, областными, районными и городскими государственными администрациями, местным самоуправлением г. Бишкека проводится среди населения разъяснительная работа по развитию прогрессивных форм народных традиций и обычаев.

Соответствует общепринятым стандартам гуманитарного права и характеристика государства в качестве социального (ст. 1), содержащийся в Конституции набор социальных прав.

В частности, закреплено право каждого на жилище (ч. 1 ст. 46). Конституционно органы государственной власти и местного самоуправления призваны поощрять жилищное строительство, создавать условия для реализации права на жилище. Конкретизация конституционных норм о праве на жилище получила в Жилищном кодексе от 9 июля 2013 г., в котором предусмотрены: а) реализация права на жилое помещение через систему и приобретение жилых помещений (глава 10); б) реализация права на жилое помещение через систему специализированного жилищного фонда (глава 11); в) реализация права на жилое помещение при действиях непреодолимой силы (глава 12).

Как следует из Конституции, малоимущим и иным нуждающимся лицам жилище предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов либо в социальных учреждениях на основаниях и в порядке, предусмотренных законом.

Среди конституционных обязанностей, которые в зависимости от принадлежности к гражданству, распространяются на каждого человека, – это уважение к старшим и забота о родных и близких. Согласно Семейному кодексу, трудоспособные совершеннолетние дети обязаны содержать своих нетрудоспособных, нуждающихся в помощи родителей и заботиться о них (ст. 92).

На граждан Кыргызской Республики, кроме отмеченных обязанностей, распространяются и две других: Защита Отечества (основания и порядок освобождения граждан от несения воинской службы или замены ее альтернативной (вневоинской) службой устанавливаются законом Кыргызской Республики от 24 июля 2009 г. «Об обороне и Вооруженных Силах Кыргызской Республики»; предусмотрена также альтернативная (вневоинская) служба) и обязанность платить законно установленные налоги и сборы (ст. 56, 55).

Специальная глава Конституции посвящена вопросам гражданства (гл. 3). Согласно ее положениям (ч. 1 ст. 50) гражданин в силу своего гражданства имеет права и несет обязанности; ни один гражданин не может быть лишен своего гражданства и права изменить свое гражданство; в соответствии законами и международными договорами, участницей которых является Кыргызская Республика, ее гражданам предоставляется возможность иметь двойное гражданство.

Согласно положениям ч. 5 ст. 52 не может быть Президентом Кыргызской Республики, депутатом Жогорку кенеша, судьей, сотрудником правоохранительных органов и Министерства обороны Кыргызской Республики, а также занимать руководящие должности в органы государственной власти граждане Кыргызской Республики, имеющие иное гражданство¹.

¹ Конституции государств Азии : в 3 т. Т. 2. С. 469.

Принципиально важным, имеющим современное звучание, является конституционное положение о праве кыргызов, проживающих за пределами Республики, вне зависимости от наличия гражданства другого государства, в упрощенном порядке получить гражданство Кыргызской Республики. По Конституции гражданин не может быть выдворен за пределы республики или выдан другому государству; Кыргызская Республика гарантирует своим гражданам защиту и покровительство за ее пределами¹.

Положения рассматриваемой главы Конституции конкретизированы в Законе Кыргызстана от 21 мая 2007 г. № 70 «О гражданстве», который детально урегулировал вопросы прекращения (только посредством выхода из него) и утраты гражданства.

Согласно упомянутому Закону упрощенное гражданство предоставляется решением Президента в срок до 3 месяцев со дня подачи ходатайства.

§ 5. Политические партии и избирательная система

Согласно действующей Конституции в Кыргызской Республике признается политическое многообразие и многопартийность.

Соответственно политические партии, профессиональные союзы и другие общественные объединения могут создаваться гражданами на основе свободного волеизъявления и общности интересов для реализации и защиты своих прав и свобод, удовлетворения политических, экономических, социальных, трудовых, культурных и иных интересов. Конституционно предусмотрено назначение политических партий: они содействуют выражению политического волеизъявления граждан, принимают участие в выборах депутатов Жогорку Кенеша, Президента и органов местного самоуправления.

Посредством запрещающих норм определен правовой режим конституционности политических партий, в связи с чем *Основной закон запрещает*²:

- слияние государственных, муниципальных и партийных институтов;
- образование и деятельность партийных организаций в государственных и муниципальных учреждениях и организациях;
- осуществление государственными и муниципальными служащими партийной работы, за исключением случаев, когда такая работа осуществляется вне служебной деятельности.

Также конституционно запрещено:

- членство военнослужащих, сотрудников правоохранительных органов и судей в политических партиях, их выступления в поддержку какой-либо политической партии;
- создание политических партий на религиозной, этнической основе, преследование религиозными объединениями политических целей;
- создание объединениями граждан военизированных формирований.

Неконституционной признается деятельность политических партий, общественных и религиозных объединений, их представительств и филиалов, преследующих политические цели, действия которых направлены на насильственное изменение конституционного строя, подрыв национальной безопасности, разжигание социальной, расовой, межнациональной, межэтнической и религиозной вражды (ч. 4 ст. 4). Примечательно и то, что все отмеченные положения отнесены к установлениям, образующих основы конституционного строя.

¹ Конституции государств Азии : в 3 т. Т. 2. С. 468.

² Там же. С. 455–456.

На партийной основе образуется Жогорку кенеш (однопалатный Парламент), депутаты которого, согласно Конституции объединяются во фракции (ч. 3 ст. 70). Победившая на парламентских выборах и сформировавшая фракцию партия, имеющая более половины депутатских мандатов, квалифицируется Основным законом «парламентским большинством» (ч. 3 ст. 70).

В духе современных демократических конституционных режимов признается «парламентская оппозиция», которой считается фракция или фракции, не входящие в состав парламентского большинства и объявившие о своей оппозиции по отношению к нему¹.

В настоящее время в политическом пространстве Кыргызстана наиболее влиятельными и активными (принимающими участие в общенациональных и муниципальных выборах) являются следующие партии: Акшумкар («Белый сокол»); Ар-Намыс (партия Достоинства), учреждена в 1999 г.; Асаба – партия Национальное возрождение; Атажурт (Отечество); Ата Мекен («Отечество») – «социалистическая партия», зарегистрирована в 1992 г., численность – 2 тыс. членов; Партия коммунистов Кыргызстана (кирг. «Кыргызстан Коммунисттер Партиясы»); Родина – партия узбекского меньшинства; Социал-демократическая партия Кыргызстана (СДПК) (кирг. «Кыргызстан Социал-Демократиялык Партиясы»). зарегистрирована в 1993 г., численность составляет 5 тыс. членов.

Первые выборы депутатов Парламента Кыргызстана после принятия новой Конституции состоялись 10 октября 2010 г. Выборы проводились по пропорциональной избирательной системе. Представления о партийном составе избранного таким образом Парламента дает таблица 26.

Таблица 26.

Партия	В обс. выражении	В % соотношении	Данные предыд. выборов	Кол-во мандатов (мест) в Парламенте
Идеалистическая демократическая политическая партия «Ата-Журт»	266,923	16.10 %	8.89 %	28
Социал-демократическая партия Кыргызстана	241,528	14.55 %	8.04 %	26
Политическая партия «Ар-Намыс»	232,682	14.02 %	7.74 %	25
Политическая партия «Республика»	217,601	13.12 %	7.24 %	23
Политическая социалистическая партия Ата Мекен	168,218	10.13 %	5.60 %	18

Последние парламентские выборы состоялись 4 октября 2015 г. (явка избирателей составила около 42 %). Результаты выборов представлены в табл. 27².

¹ Конституции государств Азии : в 3 т. Т. 2. С. 474.

² В выборах принимают участие 14 партий, кандидаты которых борются за 120 депутатских мандатов. Окончательные результаты выборов депутатов Жогорку Кенеша КР VI созыва 4 октября 2015 г. На парламентских выборах в Киргизии нет порога явки, они считаются состоявшимися при любой активности избирателей. Для прохождения в Парламент партиям необходимо преодолеть 7 % барьер и региональный порог, составляющий 0,7 %. Выборы в Парламент Киргизии впервые проходили с применением биометрических технологий идентификации граждан и автоматических считывающих урн. Принять участие в голосовании смогли только граждане, прошедшие биометрическую регистрацию. Таких в списках избирателей 2 761 297 чел. Власти Киргизии заявили, что, несмотря на новшества, связанные с автоматизацией процесса, выборы прошли в спокойной обстановке, серьезных нарушений зафиксировано не было.

Таблица 27.

Окончательные результаты выборов депутатов Жогорку Кенеша КР VI созыва					
Место	Партия	Голоса	%	Получено мест	%
1.	СДПК	435 968	26,81 %	38	31,67 %
2.	«Республика-Ата Журт»	320 115	19,69 %	28	23,33 %
3.	«Кыргызстан»	206 094	12,67 %	18	15,00 %
4.	«Онугуу-Прогресс»	148 279	9,12 %	13	10,83 %
5.	«Бир Бол»	135 875	8,36 %	12	10,00 %
6.	Социалистическая партия «Ата-Мекен»	123 055	7,57 %	11	9,17 %
7.	«Бутун Кыргызстан Эмгек»	97 869	6,02 %	0	0 %
8.	«Замандаш»	43 405	2,67 %	0	0 %
9.	«Улуу Кыргызстан»	23 899	1,47 %	0	0 %
10.	«Ар-Намыс»	12 807	0,79 %	0	0 %
11.	«Мекен Ынтымагы»	12 679	0,78 %	0	0 %
12.	«Конгресс народов Кыргызстана»	9619	0,59 %	0	0 %
13.	«Аалам — Партия беспартийных»	6398	0,39 %	0	0 %
14.	Демократическая партия «Азаттык»	5355	0,33 %	0	0 %
Против всех		12 428	0,76 %	—	—
Недействительных бюллетеней		32 410	1,99 %	—	—
Всего		1 630 125	100 %	120	100 %
Число избирателей, включённых в список/явка		2 761 297	59,03 %	—	—

Важно и то обстоятельство, что именно политические партии представляют своего кандидата на выборах президента страны. Президент, как следует из Конституции, избирается гражданами Кыргызской Республики (ч. 1 ст. 61). Выборы проводятся по мажоритарной избирательной системе абсолютного большинства в первом туре и относительного большинства – во втором туре.

Результаты выборов Президента Кыргызстана, состоявшиеся 30 октября 2011 г., также первых после принятия действующей Конституции, представлены в табл. 28.

Таблица 28.

Кандидат	Аламазбек Атамбаев	Адахан Мадумаров	Камчыбек Ташиев
Партия	СДПК	Бутун Кыргызстан	Ата-Журт
Количество голосов избирателей	1 175 344 (63,24 %)	274 434 (14,77 %)	266 192 (14,32 %)

Последние президентские выборы состоялись 15 октября 2017 г. Их результаты представлены в табл. 29.

Таблица 29.

Кандидат	Партия, выдвинувшая кандидата	Кол-во проголос. (абс.)	Кол-во проголос. (в %)
Жээнбеков, Сооронбай Шарипович	СДПК	920,620	54.22
Бабанов, Омурбек Токтогулович	Независимый	568,665	33.49
Мадумаров, Адахан Кимсанбаевич	Бутун Киргизстан	110,284	6.57

Сариев, Темир Аргембаевич	Акшумкар	43,311	2.55
Масадыков, Таалатбек Шамудинович	Независимый	10,803	0.64
Кочкоров, Улукбек Тойчубаевич	Независимый	8,498	0.5
Бекназаров, Азимбек Анаркулович	Независимый	2,743	0.16
Абдылдаев, Арстанбек Бейшеналиевич	Независимый	2,015	0.12
Малиев, Арсланбек Касымакунович	Независимый	1,621	0.10
Зарлыков, Эрнис Зарлыкович	Независимый	1,554	0.09
Уметалиева, Токтайым Джумаковна	Независимый	1,473	0.09
Против всех		12,371	0.73
Недействительные и пустые бюллетени		13,902	0.82
Всего		1,697,868	100
Зарегистрировано избирателей/Явка		3,014,434	56.32
Источники: Central Election Commission			

§ 6. Конституционный статус высших органов государства

§ 6.1. Конституционный статус Президента

Согласно Конституции Президент является главой государства. Президент олицетворяет единство народа и государственной власти. Президент избирается на 6 лет гражданами Кыргызской Республики. При этом одно и то же лицо не может быть избрано Президентом дважды. Конституция установила, что Президентом может быть избран гражданин Кыргызской Республики не моложе 35 лет и не старше 70 лет, владеющий государственным языком и проживающий в республике в совокупности не менее 15 лет. Основным закон не ограничивает число кандидатов на пост Президента и устанавливает, что кандидатом в Президенты может быть зарегистрировано лицо, собравшее не менее 30 тыс. подписей избирателей. Так, на последних президентских выборах, состоявшихся 15 октября 2017 г., в сводный избирательный бюллетень для голосования были включены 14 кандидатов.

Порядок выборов определен Конституционным законом Кыргызской Республики от 2 июля 2011 г. № 68 «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики». Согласно Закону выборы проводятся в третье воскресенье ноября года, в котором истекает срок полномочий Президента и назначается Жогорку Кенеш.

Условием вступления вновь избранного Президента в должность является присяга, которую он «приносит народу Кыргызстана» (ч. 1 ст. 63). На период осуществления своих полномочий Президент приостанавливает свое членство в политической партии и прекращает любые действия, связанные с деятельностью политических партий (ч. 3 ст. 63).

Законом Кыргызской Республики от 18 июня 2003 г. «О гарантиях деятельности Президента Кыргызской Республики» закрепляются правовые, социальные и иные гарантии для Президента Кыргызской Республики, а равно и экс-президента и членов их семьи. Все бывшие президенты, кроме отрешенных от должности, имеют звание экс-президента Кыргызской Республики; статус экс-президента определяется специальным законом.

Конституция (ст. 64) устанавливает достаточно обширные полномочия Президента, которые в принципе отвечают избранной конструкции формы государственного правления.

По Конституции Президент:

в предусмотренных случаях назначает очередные выборы в Жогорку Кенеш и принимает решение о назначении досрочных выборов;

назначает выборы в местные кенешы;

в предусмотренных законом случаях и порядке осуществляет роспуск местных кенешей.

Во взаимоотношениях с законодательной властью Президент:

подписывает и обнародует законы;

возвращает законы с возражениями в Жогорку Кенеш;

вправе созвать в необходимых случаях внеочередное заседание Жогорку Кенеша и определять вопросы, подлежащие рассмотрению;

вправе выступать на заседаниях Жогорку Кенеша.

Самостоятельно или при участии других высших органов государства Президент реализует кадровые полномочия. По предложению Совета по отбору судей: представляет Жогорку кенешу кандидатуры для избрания на должности судей Верховного суда и освобождения их от должности; назначает судей местных судов и освобождает их от должности.

С согласия Жогорку кенеша Президент назначает Генерального прокурора и освобождает его от должности; по предложению Генерального прокурора назначает и освобождает от должности его заместителей.

Президент соучаствует: в формировании Правительства (п. 2 ч. 4 ст. 64); избрании на должность председателя Национального банка, одной трети членов Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов и одной трети членов Счетной палаты.

В соответствии с Конституцией и Законом Кыргызской Республики от 4 июля 2012 г. «О взаимодействии государственных органов в сфере внешней политики Кыргызской Республики» Президент ведет переговоры и подписывает по согласованию с Премьер-министром международные договоры; подписывает ратификационные грамоты и грамоты о присоединении; по согласованию с Премьер-министром назначает глав дипломатических представительств, учреждает дипломатические должности. Законом Кыргызской Республики от 15 июля 2013 г. «О дипломатической службе» предусмотрены и иные полномочия Президента.

Президент – Главнокомандующий Вооруженными силами, определяет, назначает и освобождает высший командный состав Вооруженных сил, возглавляет Совет обороны. Это также полномочия, вытекающие из так называемого личного статуса главы государства.

Свои полномочия Президент реализует посредством принятия указов и распоряжений, которые обязательны для исполнения на всей территории.

Примечательна роль Президента в правовой системе страны. Иерархия нормативных актов определена ст. 6 Закона Кыргызской Республики от 20 июля 2009 г. «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики». Согласно данному Закону Президент издает указы, посредством которых в том числе восполняет пробелы в Кыргызском законодательстве.

По Конституции полномочия Президента могут быть прекращены досрочно: а) в случае отставки по его заявлению, б) отрешения его от должности в предусмотренном Конституцией порядке, в) при невозможности осуществления полномочий по болезни и г) в случае его смерти.

При невозможности осуществления Президентом своих обязанностей по болезни Жогорку кенеш на основании заключения создаваемой им государственной медицинской комиссии принимает решение о досрочном освобождении Президента от должности. Решение принимается не менее чем двумя третями голосов от общего числа депутатов Жогорку кенеша. Конституция содержит норму о так называемом «отложенном преследовании»: Президент может быть привлечен к уголовной ответственности после отрешения его от должности (ч. 1 ст. 67).

Основной закон предусматривает основания и процедуры конституционной ответственности в форме отрешения от должности. Правовым основанием для применения к Президенту такой ответственности является «совершение преступления» (ч. 2 ст. 67).

Отрешение от должности возможно:

- (1) только на основании выдвинутого Жогорку кенешем обвинения. Решение Жогорку Кенеша должно быть принято большинством от общего числа его депутатов по инициативе не менее одной трети от общего числа депутатов и при наличии заключения специальной комиссии, образованной Жогорку Кенешем;
- (2) подтверждения выдвинутого обвинения заключением Генерального прокурора о наличии в действиях Президента признаков преступления;
- (3) решение Жогорку кенеша об отрешении Президента от должности должно быть принято большинством не менее двух третей голосов от общего числа его депутатов;
- (4) решение должно быть принято не позднее чем в трехмесячный срок после выдвижения обвинения против Президента. Если в этот срок решение Жогорку Кенеша не будет принято, обвинение считается отклоненным.

Во всех случаях досрочного прекращения Президентом своих полномочий до избрания нового Президента его полномочия исполняет Торага Жогорку кенеша, а при невозможности их исполнения Торага Жогорку кенеша полномочия Президента исполняет Премьер-министр. При этом должностные лица, исполняющие полномочия Президента, не вправе: а) назначать досрочные выборы в Жогорку кенеш и б) отправлять Правительство в отставку.

Организация законодательной власти

Конституция страны устанавливает, что – высшим представительным органом, осуществляющим законодательную власть и контрольные функции в пределах своих полномочий, является Жогорку кенеш – Парламент Кыргызской Республики. Конституционный состав Жогорку кенеша – 120 депутатов, которые избираются по пропорциональной системе. При этом для того, чтобы исключить доминирование какой-либо политической партии в Жогорку кенеш установлено конституционное правило: по результатам выборов политической партии может быть предоставлено не более 65 депутатских мандатов в Парламенте (ч. 2 ст. 70).

Депутатом Жогорку кенеша может быть избран гражданин Кыргызской Республики, который обладает избирательным правом и достигший на день

выборов 21 года. Полномочия депутатов Жогорку кенеша начинаются со дня принятия ими присяги. Действует принцип несовместимости должностей: депутат Жогорку кенеша не может совмещать депутатскую деятельность с иной государственной или муниципальной службой, не может осуществлять предпринимательскую деятельность, входить в состав руководящего органа или наблюдательного совета коммерческой организации. Исключением является право заниматься научной, педагогической и иной творческой деятельностью.

Специально оговаривается, что депутат не связан императивным мандатом; соответственно запрещается отзыв депутата.

Особенность формы государственного правления одновременно связана с компетенцией Парламента, полномочия которого достаточно значительны.

По Конституции *Жогорку кенеш*:
принимает закон о назначении референдума;
назначает выборы Президента;
вносит изменения в Конституцию; принимает законы;
ратифицирует и денонсирует международные договоры в порядке, определяемом законом; решает вопросы об изменении государственных границ Кыргызской Республики;
утверждает республиканский бюджет и отчет о его исполнении;
решает вопросы административно-территориального устройства Республики; издает акты об амнистии.

Среди наиболее значимых полномочий Жогорку кенеша – те, которые предоставляют ему конституционные возможности по оказанию влияния на исполнительную власть. В этой связи Жогорку кенеш правомочен использовать механизм инвеституры. Он утверждает программу деятельности Правительства, определяет структуру и состав Правительства, за исключением членов Правительства – руководителей государственных органов, ведающих вопросами обороны и национальной безопасности; утверждает общегосударственные программы развития Кыргызской Республики, внесенные Правительством. Наиболее сильным конституционным средством парламентского контроля за деятельностью правительства является право Жогорку кенеша принимать решения о доверии Правительству и о выражении недоверия Правительству¹. Именно эти полномочия в определяющей степени характеризуют существующую в стране модель организации верховной власти. Конституция наделяет Жогорку кенеш целым рядом кадровых полномочий. Это, в частности, касается избрания представленных Президентом судей Верховного суда и освобождения их от должности. По этой же схеме Жогорку кенеш избирает (и освобождает от должности) председателя Национального банка, членов Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов и членов Счетной палаты. В этом случае применяется следующее правило при избрании членов Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов и членов Счетной палаты: одна треть состава представляется Президентом, одна треть – Парламентским большинством и одна треть – парламентской оппозиции (п. 4–5 ч. 4 ст. 74 Конституции).

Кроме того, Жогорку кенеш утверждает состав Совета по отбору судей; избирает (и при необходимости) освобождает от должности омбудсмена

¹ Конституции государств Азии : в 3 т. Т. 2. С. 476–477.

(акыйкатчы). Аналогичное полномочие действует в отношении заместителей акыйкатчы (п. 7 ч. 4 ст. 74).

Жогорку кенеш дает согласие на назначение Генерального прокурора, а в установленном порядке – на привлечение его к уголовной ответственности, а равно не менее чем одной третью от общего числа депутатов дает согласие на освобождение этого лица от должности.

Именно Жогорку кенеш Конституция наделяет правом вводить чрезвычайное положение, утверждать или отменять указы Президента по этому вопросу, а также: решать вопросы войны и мира; введения военного положения; объявления состояния войны; решать вопрос о возможности использования Вооруженных сил за пределами страны при необходимости выполнения межгосударственных договорных обязательств по поддержанию мира и безопасности.

Не Президент, а Жогорку кенеш устанавливает воинские звания, дипломатические ранги и иные специальные звания Кыргызской Республики; учреждает государственные награды и почетные звания Республики.

Жогорку кенеш заслушивает выступления Президента, представителей иностранных государств, международных организаций, а также ежегодный доклад омбудсмана (акыйкатчы), ежегодные отчеты Премьер-министра, Генерального прокурора, председателя Национального банка, председателя Счетной палаты.

Жогорку кенеш выдвигает обвинение против Президента и принимает решение об отрешении его от должности (п. 7 ч. 6 ст. 74). Установленный в Конституции перечень полномочий Жогорку кенеша носит открытый характер (ч. 9 ст. 74).

Из своего состава Жогорку кенеш избирает Торагу Жогорку кенеша и его заместителей (в количестве и порядке, обеспечивающих их избрание из числа депутатов Жогорку кенеша, входящих в состав парламентской оппозиции), который ведет заседания, осуществляет общее руководство подготовкой вопросов к рассмотрению на заседаниях Жогорку кенеша и осуществляет иные (типичные для председателя Парламента) полномочия.

Из числа депутатов Жогорку кенеш образует комитеты, а также временные комиссии; формирует их составы. Примечательно, что председателями комитетов по вопросам бюджета и правопорядка являются представители парламентской оппозиции.

Сессии Жогорку кенеша осуществляются в форме заседаний и проводятся с первого рабочего дня сентября по последний рабочий день июня следующего года. Внеочередные сессии Жогорку кенеша созываются Торага Жогорку кенеша по предложению Президента, Правительства или не менее одной трети депутатов. Заседание Жогорку кенеша правомочно при условии присутствия на нем большинства от общего числа депутатов. Порядок (парламентские процедуры) осуществления полномочий определен Законом Кыргызской Республики от 25 ноября 2011 г. № 223 «О Регламенте Жогорку кенеша Кыргызской Республики».

Конституция предусматривает возможность самороспуска Жогорку кенеш. При этом решение о самороспуске может быть принято большинством

не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Жогорку кенеша. В пятидневный срок со дня самороспуска Жогорку кенеша Президент обязан назначить досрочные выборы, которые должны быть проведены не позднее 45 дней со дня назначения досрочных выборов.

Законодательное производство

По Конституции право законодательной инициативы принадлежит 10 тыс. избирателей (народная инициатива); депутату Жогорку кенеша; Правительству.

Право законодательной инициативы граждан Кыргызской Республики (народной инициативы) является гарантированным Конституцией Кыргызской Республики правом свободно и добровольно вносить в порядке, предусмотренном Законом Кыргызской Республики от 16 ноября 2011 г. № 212 «О народной законодательной инициативе в Кыргызской Республики» проекты законов, подлежащие обязательному рассмотрению Жогорку кенешем Кыргызской Республики.

По установленной процедуре законопроекты вносятся в Жогорку кенеш. Во внеочередном порядке рассматриваются законопроекты, определенные Правительством как неотложные. Проекты законов, предусматривающие увеличение расходов, покрываемых за счет государственного бюджета, могут быть приняты Жогорку кенешем после определения Правительством источника финансирования.

По общему правилу законы принимаются Жогорку кенешем в трех чтениях. Законы (а равно иные решения) Жогорку кенеша принимаются большинством от числа присутствующих депутатов, но не менее чем 50 голосами депутатов. Конституционные законы, законы об изменении государственной границы принимаются не менее чем в трех чтениях большинством и не менее чем двумя третями голосов от общего числа депутатов. Во время чрезвычайного и военного положения запрещается принятие конституционного закона, а также закона об изменении государственной границы. Принятый Жогорку кенешем закон в течение 14 дней направляется Президенту для подписания.

Не позднее одного месяца со дня получения закона Президент должен подписать или возвратить его (ветировать закон) со своими возражениями в Жогорку кенеш для повторного рассмотрения. Законы о республиканском бюджете, налогах подлежат обязательному подписанию. Вето Президента может быть преодолено не менее чем двумя третями голосов от общего числа депутатов, после чего такой закон подлежит обязательному подписанию Президентом в течение 14 дней со дня поступления. В случае неподписания в установленный срок конституционного закона или закона, одобренного в ранее принятой редакции, такой закон подписывается Торага Жогорку кенеша не позднее 10 дней и подлежит опубликованию. Закон вступает в силу по истечении 10 дней со дня официального опубликования в официальном печатном органе, если иной срок не предусмотрен в самом законе или в законе о порядке введения его в действие.

§ 6.3. Организация исполнительной власти

В соответствии с Конституцией (ч. 2 ст. 83) и Конституционным законом Кыргызской Республики от 18 июня 2012 г. № 85 «О Правительстве Кыргызской Республики» правительство является высшим органом исполнительной власти – коллегиальным органом, возглавляющим всю систему органов исполнительной власти в Кыргызской Республике и решающим все вопросы государственного управления, за исключением полномочий, отнесенных Конституцией к компетенции Президента и Жогорку кенеша.

Правительство состоит из Премьер-министра, который возглавляет Правительство, вице-премьер-министров, министров и председателей государственных комитетов. Структура Правительства включает в себя министерства и государственные комитеты.

Формирование Правительства осуществляется парламентским способом. При этом применяется несколько правил. В соответствии с конституционной процедурой на первом этапе фракция, имеющая более половины депутатских мандатов, или коалиция фракций с ее участием в течение 15 рабочих дней со дня первого заседания Жогорку кенеша нового созыва выдвигает кандидата на должность Премьер-министра.

На втором этапе в соответствии с механизмом инвеституры кандидат на должность Премьер-министра вносит в Жогорку кенеш программу, структуру и состав Правительства. Это, можно сказать, наиболее приемлемый способ формирования Правительства, который, однако, в действительности может быть не всегда применим. На этот счет Конституция предусмотрела ряд факультативных способов формирования Правительства.

1. В случае если до истечения 15-дневного срока Жогорку кенеш не утверждает программу, не определит структуру и состав Правительства либо если по результатам выборов ни одна из политических партий не получит более половины депутатских мандатов, применяется следующее правило: Президент предлагает одной из фракций в течение 15 рабочих дней сформировать Парламентское большинство и выдвинуть кандидатуру на должность Премьер-министра. И в этом случае кандидат на должность Премьер-министра до истечения указанного срока обязан внести в Жогорку кенеш программу, структуру и состав Правительства¹.

2. Если до истечения следующего срока (15+15) Жогорку кенеш не утверждает программу, не определит структуру и состав Правительства, применяется следующее правило: Президент предлагает второй фракции в течение 15 рабочих дней сформировать парламентское большинство и выдвинуть кандидатуру на должность Премьер-министра. По прежней схеме кандидат на должность Премьер-министра до истечения данного срока обязан внести в Жогорку кенеш программу, структуру и состав Правительства².

3. Если до истечения второго срока (уже 30 дней) Жогорку кенеш не утверждает программу, не определит структуру и состав Правительства, применяется еще одно правило: фракции по своей инициативе в течение 15 рабочих

¹ Конституции государств Азии : в 3 т. Т. 2. С. 449–492.

² Там же. С. 480–481.

дней должны сформировать парламентское большинство и выдвинуть кандидатуру на должность Премьер-министра¹.

Во всех этих случаях, Президент в трехдневный срок издает указ о назначении Премьер-министра и остальных членов Правительства.

4. В случае если в установленном настоящей Конституцией порядке не будет утверждена программа, определены структура и состав Правительства, то действует конституционный императив: Президент назначает досрочные выборы в Жогорку кенеш. В этом случае Правительство исполняет свои обязанности до формирования Правительства новым созывом Жогорку кенеша в порядке, предусмотренном Конституцией².

Это же правило распространяется и на случай утраты коалицией фракций статуса парламентского большинства (право выдвинуть коалицией путем коалиционного соглашения (ч. 7 ст. 84 Конституции)).

При данной форме правления Правительство занимает важное место в системе разделения властей и соответственно самостоятельно осуществляет исполнительную власть в стране. Для этой цели Конституция наделяет его обширными полномочиями. Статья 10 Конституционного закона Кыргызской Республики от 18 июня 2012 г. № 85 «О Правительстве Кыргызской Республики» в 36-ти пунктах содержит положения, касающиеся полномочий Правительства.

- В соответствии с конституционными нормами *Правительство*:
- обеспечивает исполнение Конституции и законов;
 - реализует внутреннюю и внешнюю политику государства;
 - осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране общественного порядка, борьбе с преступностью;
 - обеспечивает реализацию мер по охране государственного суверенитета, территориальной целостности, защите конституционного строя, а также мер по укреплению обороноспособности, национальной безопасности и правопорядка;
 - обеспечивает проведение финансовой, ценовой, тарифной, инвестиционной и налоговой политики;
 - разрабатывает и представляет Жогорку Кенешу республиканский бюджет и обеспечивает его исполнение;
 - представляет Жогорку Кенешу отчет об исполнении республиканского бюджета;
 - осуществляет меры по обеспечению равных условий развития всех форм собственности и их защите, по управлению объектами государственной собственности;
 - обеспечивает проведение единой государственной политики в социально-экономической и культурной сферах;
 - разрабатывает и реализует общегосударственные программы экономического, социального, научно-технического и культурного развития;
 - обеспечивает осуществление внешнеэкономической деятельности и взаимодействие с гражданским обществом.

Перечень этот носит открытый характер (п. 12 ч. 1 ст. 88 Конституции).

Ключевой фигурой в системе Правительства является Премьер-министр. Именно он, согласно Конституции, несет персональную ответственность перед Жогорку кенешем за деятельность Правительства.

¹ Конституции государств Азии : в 3 т. Т. 2. С. 480–481.

² Там же. С. 481.

Премьер-министр:

обеспечивает исполнение Конституции и законов всеми органами исполнительной власти; ведет переговоры и подписывает международные договоры; ведет заседания Правительства; подписывает постановления и распоряжения Правительства, обеспечивает их исполнение; назначает и освобождает руководителей административных ведомств; назначает и освобождает глав местных государственных администраций по предложению местных кенешей в порядке, установленном законом; и осуществляет иные полномочия.

Правительство руководит деятельностью министерств, государственных комитетов, административных ведомств, органов местной государственной администрации. Обязанностью Правительства является обеспечение конституционности актов исполнительных органов государства. В этой связи Правительство наделено правом отменять акты министерств, государственных комитетов, административных ведомств (ч. 4 ст. 90).

Реализуя возложенные на него полномочия, на основе и во исполнение Конституции и законов Правительство издает постановления и распоряжения, которые обязательны для исполнения на всей территории Кыргызской Республики.

Премьер-министр, Правительство или отдельный член Правительства вправе подать прошение об отставке. Отставка принимается или отклоняется Президентом. Принятие отставки Премьер-министра влечет за собой отставку Правительства. При этом до формирования Правительства Премьер-министр и члены Правительства продолжают исполнять свои обязанности. В своей деятельности Правительство подотчетно Жогорку кенешу и ответственно перед ним в пределах, предусмотренных Конституцией. При этом следует иметь в виду, что согласно п. 2 и 4 ст. 64 Конституции Президент вправе назначать и освобождать от должности членов правительства – руководителей государственных органов, ведающих вопросами обороны, национальной безопасности, а также их заместителей. Ежегодно Премьер-министр представляет в Жогорку кенеш отчет о работе Правительства. Неудовлетворенность Парламента работой правительства может привести к приведению в действие механизма конституционной ответственности. По инициативе одной трети от общего числа депутатов Жогорку кенеш может рассмотреть вопрос о выражении недоверия Правительству. Постановление о выражении недоверия Правительству принимается большинством голосов от общего числа депутатов. Конституция специально оговаривает, что вопрос о недоверии Правительству не может рассматриваться Жогорку кенешем за 6 месяцев до очередных выборов Президента.

После выражения недоверия Правительству Президент вправе принять решение об отставке Правительства либо не согласиться с решением Жогорку Кенеша. В том случае, если Жогорку кенеш в течение трех месяцев повторно примет решение о выражении недоверия Правительству, Президент отправляет Правительство в отставку.

Конституция наделяет Премьер-министра правом не чаще одного раза в год поставить перед Жогорку кенешем вопрос о доверии Правительству. При отказе в доверии Правительству Президент в течение пяти рабочих дней принимает решение об отставке Правительства либо назначает досрочные выборы в Жогорку кенеш.

В случае отставки Правительства новый состав Правительства должен быть сформирован в порядке и сроки, предусмотренные настоящей Конституцией. Отсчет срока для внесения Президенту кандидатуры для назначения на должность Премьер-министра начинается со дня принятия Президентом отставки Премьер-министра или Правительства.

§ 6.4. Организация судебной власти

Статус судебной власти определен в разделе VI Конституции. По Конституции (ст. 93) правосудие в Кыргызской Республике осуществляется только судом. Законом могут учреждаться специализированные суды. Создание чрезвычайных судов не допускается. В предусмотренных законом случаях и порядке граждане Кыргызской Республики имеют право участвовать в отправлении правосудия. При этом создается вид судебного органа, не имеющего аналога в других среднеазиатских государствах.

Основной закон устанавливает, что судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, уголовного, административного и иных форм судопроизводства. Судебная система Кыргызской Республики, в чем-то сходная (внешне) с англо-американской моделью, устанавливается Конституцией и законами, состоит из системы судов общей юрисдикции, подчиненная высшему судебному органу страны – Верховному суду.

Верховный суд состоит из председателя, четырех заместителей Председателя, и 30 судей Верховного суда Кыргызской Республики. Судьей Верховного суда может быть гражданин Кыргызской Республики не моложе 40 лет и не старше 70 лет, имеющий высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее 10 лет. Из своего состава судьи Верховного суда избирают сроком на 3 года председателя Верховного суда и его заместителей. Одно и то же лицо не может быть избрано председателем, заместителем председателя Верховного суда два срока подряд. По своему устройству Верховный суд состоит из пленума и судебных коллегий: по уголовным делам и делам об административных правонарушениях; по гражданским делам; по административным и экономическим делам.

Для решения вопросов внутренней деятельности судов действует судейское самоуправление, т. е. самостоятельное коллективное решение указанных вопросов профессиональными судьями. Судейское самоуправление – это способ организации судейского сообщества. Его органы: Съезд судей Кыргызской Республики; Совет судей Кыргызской Республики; Собрание судей Кыргызской Республики.

Статус судей Кыргызской Республики определяется конституционным законом, которым могут быть установлены дополнительные требования к кандидатам на должности судей Верховного суда и местных судов.

Судьи всех судов Кыргызской Республики занимают свои должности и сохраняют свои полномочия до тех пор, пока их поведение является безупречным (положение, заимствованное из Конституции США 1789 г.). Нарушение требований безупречности поведения судей является основанием для привлечения судьи к ответственности в порядке, определяемом конституционным законом. Досрочное освобождение судей Верховного суда от занимае-

мой должности возможно путем применения процедуры импичмента: на основании предложения Совета судей и по представлению Президента Жогорку Кенеш большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Жогорку Кенеша прекращает полномочия судьи. Отстранение и освобождение от должности судей местных судов осуществляются Президентом по представлению Совета судей. Привлечение судей всех судов Кыргызской Республики к уголовной и административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, допускается с согласия Совета судей в установленном законом порядке.

Верховный суд является высшим судебным органом по гражданским, уголовным, экономическим, административным и иным делам и осуществляет пересмотр судебных актов местных судов по обращениям участников судебного процесса в порядке, определяемом законом. Пленум Верховного суда в составе председателя Верховного суда и коллегий Верховного суда дает разъяснения по вопросам судебной практики. Акты Верховного суда являются окончательными и обжалованию не подлежат. Согласно Конституции и ст. 97 Закона Кыргызской Республики от 13 июня 2011 г. «О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики» органом, осуществляющим конституционный контроль в Республике является Конституционная палата Верховного суда.

Согласно конституционному законодательству судьей Конституционной палаты Верховного суда может быть гражданин Кыргызской Республики не моложе 40 лет и не старше 70 лет, имеющий высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее 15 лет. Судьи Конституционной палаты Верховного суда из своего состава избирают председателя, заместителя председателя. Срок их полномочий – три года; при этом одно и то же лицо не может быть избрано председателем, заместителем председателя Конституционной палаты Верховного суда два срока подряд.

В соответствии с Конституцией и Законом «О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики» Конституционная палата Верховного суда наделяется следующими полномочиями: признает неконституционными законы и иные нормативные правовые акты в случае их противоречия Конституции; дает заключение о конституционности не вступивших в силу международных договоров, участницей которых является Кыргызская Республика, а также заключение к проекту закона об изменениях и дополнениях в настоящую Конституцию.

По Конституции каждый вправе оспорить конституционность закона и иного нормативного правового акта, если считает, что ими нарушаются права и свободы, признаваемые Конституцией.

Решение Конституционной палаты Верховного суда является окончательным и обжалованию не подлежит. Установление Конституционной палатой Верховного суда неконституционности законов или их положений отменяет их действие на территории Кыргызской Республики, а также отменяет действие других нормативных правовых актов, основанных на законах или их положениях, признанных неконституционными, за исключением судебных актов.

Судебные акты, основанные на нормах законов, признанных неконституционными, пересматриваются судом в каждом конкретном случае по жалобам граждан, чьи права и свободы были затронуты. Конституция (ст. 59) и действующее законодательство устанавливает, что по решению собрания граждан, местных кенешей или иного представительного органа местного самоуправления на территории айюлов, поселков, городов из аксакалов, иных граждан, пользующихся уважением и авторитетом могут учреждаться Суды аксакалов – создаваемое на добровольных началах и на основе выборности и самоуправления общественные органы, призванные осуществлять рассмотрение материалов, направляемых судом, прокурором, органами внутренних дел и другими государственными органами и их должностными лицами. Суды аксакалов могут рассматривать также дела о спорах между гражданами, если это определено в действующем законодательстве.

По своему составу Суды аксакалов включают не менее пяти и не более девяти человек (число должно быть нечетным). Как правило, такие суды создаются в айюлах и поселках по принципу: если количество жителей не превышает 25 тыс. – один суд аксакалов; от 25 до 50 тыс. – два суда и т. д.

Суды аксакалов действуют путем убеждения, общественного воздействия, достижения примирения сторон и вынесения справедливого решения

К их компетенции отнесено рассмотрение дел: а) об имущественных и семейных спорах; б) о невыполнении родителями и другими членами семьи обязанностей по воспитанию и содержанию нетрудоспособных родителей; в) об оплате выполненной работы по трудовому соглашению; г) споры по поводу между пользователями земельных участков.

К применяемым мерам относятся: предупреждение, обязанность принести публичное извинение потерпевшей стороне; объявление общественного порицания; обязанность виновной стороны возместить материальный ущерб; наложение денежного штрафа.

Несколько нелогично Конституция в разделе седьмом относит прокуратуру наравне с Центральной комиссией по выборам и проведению референдумов, Центральным банком, Счетной палатой и Омбудсменом (Акыйкатчы) к *«иным государственным органам»*. При этом конституционный законодатель и ст. 1 Закона Кыргызской Республики от 17 июля 2009 г. «О прокуратуре Кыргызской Республики» квалифицируют прокуратуру как «систему», «орган государственной власти...».

Тем не менее Конституция придала статусу прокуратуры весомое значение. К ее компетенции отнесено осуществление надзора: а) за точным и единообразным исполнением законов органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами; надзор за соблюдением законов органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность, следствие; б) за соблюдением законов при исполнении судебных решений по уголовным делам, а также при применении мер принудительного характера, связанных с ограничением личной свободы граждан.

К компетенции отнесено представительство интересов гражданина или государства в суде в случаях, определенных законом, а также поддержание государственного обвинения в суде и уголовное преследование должностных лиц государственных органов.

По Закону от 17 июля 2009 г. систему прокуратуры Кыргызской Республики составляют: Генеральная прокуратура Кыргызской Республики; Военная

прокуратура Кыргызской Республики; прокуратуры областей, городов Бишкек, Ош; районные (городские) и приравненные к ним прокуратуры.

§ 7. Административно-территориальное устройство и публичная власть на местах

Конституционно установлено, что Кыргызская Республика (Кыргызстан) является унитарным государством (ст. 1). Как следует из Основного закона страны (ст. 9), Кыргызская Республика делится на определяемые законом административно-территориальные единицы. Города Бишкек и Ош являются городами республиканского значения.

По Конституции исполнительную власть на территории соответствующей административно-территориальной единицы осуществляет местная государственная администрация. Порядок назначения и освобождения глав местных государственных администраций определяется законом. Законом определяются организация и деятельность местной государственной администрации. В соответствии со ст. 28 Конституционного закона Кыргызской Республики от 18 июня 2012 г. № 85 «О Правительстве Кыргызской Республики» полномочный представитель Правительства в области является должностным лицом, представляющим Правительство в пределах соответствующей территориальной единицы – области. Он обеспечивает реализацию полномочий правительства и повышение эффективности деятельности государственной власти в пределах соответствующей области.

Полномочный представитель является государственным служащим, назначается и освобождается от должности Премьер-министром и непосредственно подчиняется и подотчетен ему. В соответствии со ст. 10 Закона Кыргызской Республики от 14 июля 2011 г. № 96 «О местной государственной администрации» деятельностью местной государственной администрации руководит на принципах единоначалия глава государственной администрации района аким. Премьер-министр назначает и освобождает от должности акима по предложению совместного заседания местных кенгешей. Это главное должностное лицо на территории района. Он несет персональную ответственность перед Премьером за социально-экономическое развитие района.

Конституция и Закон Кыргызской Республики от 15 июля 2011 г. «О местном самоуправлении» определяют, что систему органов местного самоуправления образуют: местные кенешы – представительные органы местного самоуправления; айыл окмоту, мэрии городов – исполнительные органы местного самоуправления. Законодательно определено, что исполнительные органы местного самоуправления и их должностные лица в своей деятельности подотчетны местным кенешам.

Депутаты местных кенешей и главы исполнительных органов местного самоуправления избираются гражданами, проживающими на территории соответствующей административно-территориальной единицы, с соблюдением равных возможностей в порядке, установленном законом.

В соответствии с законом местные кенешы: утверждают местные бюджеты, контролируют их исполнение; утверждают программы социально-экономического развития местного сообщества и социальной защиты населе-

ния; вводят местные налоги и сборы, а также устанавливают льготы по ним, а также решают иные вопросы местного значения. В частности, в соответствии с п. 17 ст. 22 Закона Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» местные кенешы оказывают содействие охране общественного порядка.

При этом государственные органы не вправе вмешиваться в предусмотренные законом полномочия местного самоуправления. Конституционно установлено, что органам местного самоуправления на основании закона или договора могут быть делегированы государственные полномочия с передачей материальных, финансовых и иных средств, необходимых для их осуществления; причем по делегированным полномочиям органы местного самоуправления подотчетны государственным органам¹.

§ 8. Вооруженные силы и полиция в конституционном механизме государства

Согласно Конституции Кыргызская Республика не имеет целей экспансии, агрессии и территориальных притязаний, решаемых военной силой, отвергает милитаризацию государственной жизни, подчинение государства, его деятельности задачам ведения войны. Вооруженные силы Кыргызской Республики строятся в соответствии с принципом самообороны и оборонительной достаточности.

Право ведения войны, за исключением случаев агрессии против Кыргызстана и других государств, связанных обязательствами коллективной обороны, не признается. По каждому случаю перемещения частей Вооруженных сил Кыргызской Республики за пределы территории Кыргызстана разрешение принимается Жогорку Кенешем большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов.

Конституцией запрещается использование Вооруженных сил для достижения внутригосударственных политических целей. Стремление к всеобщему и справедливому миру, взаимовыгодному сотрудничеству, разрешению глобальных и региональных проблем мирным путем является одной из конституционных целей Кыргызской Республики (ч. 4 ст. 14).

Правовое положение полиции в структуре государства определяется Законом о полиции, который в сравнении с прежним законом о милиции содержит комплекс норм, закрепляющих несколько иные цели, задачи полиции, права и обязанности персонала полиции, инновационные формы взаимодействия с институтами гражданского общества. Предусмотрена новая конституционная форма – орган гражданского наблюдения за неправомерными действиями сотрудников полиции.

¹ Конституции государств Азии : в 3 т. Т. 2. С. 491.

РАЗДЕЛ III. КОНСТИТУЦИОННЫЙ (ГОСУДАРСТВЕННЫЙ) СТРОЙ СТРАН ЮГО-ВОСТОЧНОЙ И ВОСТОЧНОЙ АЗИИ

Глава 15. Сравнительно-правовая характеристика конституционного развития государств Юго-Восточной и Восточной Азии

Юго-Восточной Азией, как правило, называют широкий район – полуостров Индокитай, острова Малайского и Филиппинского архипелагов. Юго-Восточная Азия является субрегионом Азии, площадь которого занимает 5 млн кв. км. На территории этого региона проживает около 600 млн чел. Карта Юго-Восточной Азии различна, но в основном к ней причисляют 11 стран, расположенных между Китаем, Индией и Австралией.

В геологическом отношении страны Юго-Восточной Азии находятся в одном из самых вулканических регионов планеты, хотя это планетарного свойства «неудобство» компенсируется тропическим климатом, разнообразной природой, которая захватывает своим разнообразием и количеством экзотических растений и животных.

В экономическом отношении Юго-Восточная Азия представляет собой важную часть мировой торговой системы. Экономика стран региона значительно зависит от сельского хозяйства, при этом производство и услуги постоянно развиваются, вытесняя сельскохозяйственный рынок. Индонезия – крупнейшая экономика Юго-Восточной Азии. Сингапур и Бруней страны с самой развитой богатейшей экономикой. При этом туризм – это ключевой фактор развития стран региона.

Население Юго-Восточной Азии составляет около 600 млн чел., притом, что более 1/5 из них живет на острове Ява (Индонезия), самом густонаселенном государством в мире (численность населения равна 230 млн чел.); около 30 млн чел. в регионе – это китайские эмигранты, проживающие в Малайзии, Филиппинах, Индонезии, Сингапуре и Таиланде.

Народы Юго-Восточной Азии разнообразны, но в основном это малайцы, лао, тайцы, вьетнамцы, семанги, бирманцы, филиппинцы, индонезийцы, яванцы и многие другие менее численные народы.

Культура Юго-Восточной Азии преимущественно представлена симбиозом индийского и китайского; в Индонезии, Малайзии, Филиппинах и Сингапуре определенное влияние оказывает арабская, испанская и португальская культуры (любопытно, что все эти регионы оказали в первую очередь влияние на культуру питания: во всех странах принято принимать пищу с помощью специальных палочек; распространен культ чая). Особенности культуры той или иной страны региона можно отследить на примере живописи или музыки, которая незначительно, но все же отличается в каждой этнической группе.

Населенный различными народами регион Юго-Восточной Азии отличается и поликонфессиональностью: проживающие в регионе народы исповедуют разные религии как мирового значения, так и имеющие субрегиональные проявления. Распространенной религией является ислам, насчитывающий около 240 млн последователей; в Таиланде, Лаосе, Камбодже, Бирме, Синга-

пуре и Вьетнаме распространен буддизм; в Сингапуре и Вьетнаме имеет некоторое распространение конфуцианство; на некоторых территориях встречаются протестанты и католики.

Уже с первых лет европейской колониальной экспансии регион Юго-Восточной Азии стал объектом их посягательства. Колонизаторов привлекали природные богатства: пряности, каучук, дерево ценных пород, а также олово, нефть и т. д. В XIX в. регион поделили между собой Англия, Франция и Голландия; в годы Второй мировой войны под лозунгом «Азия для азиатов» регион попыталась подчинить Япония, а в Индокитае и Индонезии развернулось массовое национально-освободительное движение против японских оккупантов и колонизаторов. В результате этого колониализм в его классическом проявлении был полностью упразднен в регионе.

Восточная Азия – это также регион Азии, занимающий примерно 8 % суши Земли. С востока и юго-востока омывается Тихим океаном. Существенная часть Восточной Азии размещена в зоне Западно-Тихоокеанского геосинклинального пояса. Регион образуют шесть стран, которые граничат с Южной, Юго-Восточной, Северной и Центральной Азией, имеют выход к морям Тихого океана: Японского, Желтого, Восточно-Китайского и Южно-Китайского. В состав этого региона входят: Япония, Корейская Народно-Демократическая Республика (КНДР), Республика Корея, Китай (КНР), Тайвань и Монголия. До 1 июля 1997 г. в состав региона входили и Гонконг (бывшая колония Великобритании), который перешел под юрисдикцию КНР и стал его особым административным районом Сянган. С 20 декабря 1999 г. такой же самый акт был осуществлен и относительно Аомынь (Макао) (бывшей колонии Португалии), который также стал особым административным районом КНР. В рассматриваемом регионе расположены страны разного типа и разного уровня социально-экономического развития.

Согласно экономико-географической типологии Япония относится к группе экономически высокоразвитых государств (занимает после США второе место в мире по экономической мощи). Китай и КНДР являются по-прежнему социалистическими государствами, Монголия именуется постсоциалистической страной.

В 60–70-е гг. XX в. происходит быстрый экономический рост группы стран Азиатско-Тихоокеанского региона, что привело к общему экономическому подъему и кардинально изменило лицо Азии. В авангарде изменений шли Южная Корея (Республика Корея), Тайвань, Гонконг и Сингапур, которых называли «Азиатскими тиграми (драконами)»¹. Пример «Азиатских тигров» стал привлекательным для других стран региона. В 1970-е годы «эконо-

¹ Причины таких изменений часто видят в политической опеке со стороны США (особенно над Южной Кореей и Тайванем) и других государств Запада. В условиях «холодной войны» местные элиты заявляли о своей приверженности идеям демократии, рыночной экономики и антикоммунизма. Однако это не мешало им устанавливать жесткие авторитарные режимы (Южная Корея и Тайвань). США рассматривали их как опорные пункты в борьбе с коммунизмом в Азии. Сюда направлялась американская помощь, западные специалисты консультировали проведение реформ, создание промышленности, внедрение новейших технологий и т. д. Кроме указанных причин «экономического чуда», можно назвать еще и такие: дешевизна, трудолюбие и дисциплинированность рабочей силы, емкость рынков Азии.

мическое чудо» начало наблюдаться и Таиланде, Малайзии, Индонезии. Впоследствии к этой группе стран присоединились Филиппины, Бруней; в 1980-е годы Китай, а в 1990-е Вьетнам, Камбоджа, Лаос стали проводить реформы для обеспечения динамичного развития. Вследствие этого в современных условиях Азиатско-Тихоокеанский регион является крупнейшим и динамичным рынком мира. Для координации действий между странами Юго-Восточной Азии еще в 1967 г. была создана Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН), которая на настоящий день объединяет все страны региона и играет важную роль в разворачивании интеграционных процессов.

К особенностям экономико-географического положения региона относят¹: пролегание через территорию Китая и Монголии кратчайших наземных путей от берегов Тихого океана в страны Европы; чрезвычайно выгодное приморское положение (протяженность береговой полосы составляет 18 676 км); наличие трех практически незамерзающих морей – Желтого, Восточно-Китайского и Южно-Китайского, что имеет исключительное значение для хозяйства (они дают выход к Тихому океану, на который приходится 1/4 всех морских перевозок земного шара. Большая промышленная функция морей, важная их роль в международных перевозках. Океанское побережье приобретает все большее рекреационное значение). Все страны региона являются членами ООН (Китай – один из ее соучредителей), большинство стран (кроме Монголии и КНДР) входят в состав АТЕС, Япония является членом «большой семерки», а КНДР – движения неприсоединения.

По численности населения регион принадлежит к наиболее заселенному в мире. В 2000 г. здесь проживало 1439,7 млн человек, которые составляют почти 24 % населения всей Земли. Китай – самая многочисленная по населению страна мира (1,4 млрд. чел.).

К демографическим особенностям относятся перенаселенность региона; традиции многодетности вызвали острую демографическую проблему, особенно в Китае. Понятно, что это потребовало срочных действий со стороны правительства, демографическая политика которого направлена на снижение рождаемости и естественного прироста населения. Вследствие ее реализации темпы прироста населения на начало 60-х годов XX ст. составляли приблизительно 2 % в год, в конце 90-х годов – почти 1,3 %.

Этнический состав региона очень неоднородный. Здесь представлено множество языковых семей: китайско-тибетская семья: китайская группа. К ней принадлежат китайцы (хань), дунганины (хуей) – китайцы-мусульмане; тибето-бирманская группа (охватывает народы ицзу, тибетцы (живут на юго-западе Китая) и др.; алтайская семья: монгольская группа, ее образуют халха-монголы (жители Монголии), монголы Китая (живут в автономном районе Внутренняя Монголия); тунгусо-маньчжурская группа – маньчжуры (живут на северо-востоке Китая и очень ассимилированы ханьцами); тюркская

¹Через восточные территории материковой части региона протягивается Тихоокеанский металогенный пояс, с которым связаны месторождения марганца, вольфрама, молибдена, олова, сурьмы, ртути и других металлов. Наибольшие их запасы – в Китае, Северной Корее, Монголии; железной руды – на северо-востоке Китая, медно-молибденовые месторождения – на севере Монголии (месторождение Ерденет). Япония бедна на месторождения металлов промышленного значения.

группа, в составе которой уйгуры, казахи, кыргызы (живут на северо-западе Китая); японцы – представлены отдельной семьей; корейцы – также отдельная семья; айны – отдельная семья, представленная аборигенами Японии, которые остались преимущественно на о. Хоккайдо; тайская семья, к которой принадлежат чжуанцы – наибольший народ Китая из национальных меньшинств (до 12 млн чел.), который проживает на юге страны, народы тай, ли и т. п.; австро-азиатская семья, образованная народами мяо, яо, кофе, которые проживают на юге Китая на границе со странами Индокитая; австронезийская семья – гаошань (коренные жители острова Тайвань).

Особенности естественных условий обусловили неравномерное расселение людей в регионе. Более плотно заселены Япония и Корея (300–400 чел/км²). Китай заселен довольно неравномерно: по средней плотности 127 чел/км²; 90 % населения проживает на его востоке на 1/3 площади страны. В Тибете плотность населения – меньше 1 чел/кв.км. Есть вообще незаселенные районы. Процессы урбанизации в регионе очень разносторонние. Например, Япония, Южная Корея являются более урбанизированными странами мира (78–81 % городских жителей)¹.

Количественный, полиэтнический состав населения государств региона предрасполагает к поликонфессиональности. В регионе распространены разнообразие религии и их направления, прежде всего мощная ячейка конфуцианской культуры, которая зародилась в Китае в VI–V вв. до н. э. Со временем в Восточную Азию проник из Индии буддизм, сохраняют свое значение местные религии – даосизм (Китай) и синтоизм (Япония). Народы северо-запада Китая (дунганины, уйгуры, казахи, киргизы) являются мусульманами-суннитами.

Основой специфической восточно-азиатской цивилизации является конфуцианство. Его морально-этическая система предусматривает всестороннюю регламентированность общества, групповые стандарты поведения, высокую дисциплину и развитые моральные установки. Отмеченными обстоятельствами обусловлено укоренение в духовной жизни стран данного региона сосуществования множества религий.

Различными в странах региона оказываются модели экономик. При этом в большинстве стран региона (кроме Японии, Южной Кореи) государству принадлежат ведущие позиции в экономической жизни.

Формально-юридически все государства Юго-Восточной и Восточной Азии провозгласили конституционализм новой моделью государственного устройства. Соответственно главными конституционными целями таких госу-

¹В Китае жителей городов насчитывается свыше 250 млн чел. Ему несвойственно распространение городского образа жизни на сельские населенные пункты. В небольших селах (100–200 семей) живет 900 млн чел. Пять наиболее многочисленных агломераций Азии находятся именно в восточном ее регионе: Токио (30,3 млн чел.), Осака (16,9 млн), Сеул (15,8 млн), Чунцин (15 млн), Шанхай (13,5 млн). Китай, будучи преимущественно сельской страной, имеет больше, чем где бы то ни было, больших городов: свыше 100 городов-миллионеров и еще почти в 50 городах население превышает 500 тыс. чел. Три наибольших агломерации Японии – Кейхин (Токио, Иокогама, Кавасаки и т. п.), Хансин (Осака, Кобе, Киото и до 100 других), Тюкьо (Нагоя и другие 80 населенных пунктов) – сливаются в самую масштабную в мире урбанизированную систему – мегалополис Токкайдо, который протягивается на 600 км между Токио и Осакой, объединяя свыше 60 млн чел.

дарств стали: признание прав человека важнейшей конституционной ценностью; связанность государства суверенитетом народа, правами человека и конституционными целями; избрание в качестве модели государственного развития социальный правовой демократический характер государства и др.

Во всех странах региона были приняты новые конституции. В этой же связи все государства закрепили в национальных конституциях соответствующие системе конституционализма фундаментальные принципы нового государственного (конституционного) устройства. В то же время в ряде стран региона отмечается сохранение в значительной мере традиционных порядков.

Национальные конституции провозгласили общепризнанный набор политических прав и свобод, характеризуются широкой номенклатурой социально-экономических и гражданских прав.

В конституциях всех государств региона закреплён институт гражданства и его принципы. Из принципа формального равенства действует запрет на дискриминацию в зависимости от пола, места жительства, социального положения, национальной, расовой принадлежности.

Всеми странами воспринят принцип многопартийности, хотя его реализация в ряде из них имеет принципиальные особенности, например в КНР, КНДР, СРВ.

Подавляющее большинство государств данного региона – это республики, правда, отличающиеся, порой весьма существенно, организацией верховной власти. В этой же связи имеются особенности с внедрением в государственные системы принципа разделения властей. В ряде стран региона (КНР, СРВ, КНДР) господствуют такие принципы, как единство власти и демократический централизм. В то же время конец XX – начало XXI в. характеризуется стремлением и этих стран к организации публичной верховной власти на основе разделения властей (не отказываясь при этом от принципа единства властей, безусловного верховенства в системе власти института народного представительства).

Государственно-территориальное устройство абсолютного большинства государств этого региона имеет жестко централизованный характер. Преобладают унитарные республики. Обычно государственная территория делится на простые административно-территориальные единицы. Система управления характеризуется жесткой централизацией и унификацией. Центральные органы власти вправе решать основные вопросы местных (региональных) органов.

Силовые структуры в механизме государств данного региона имеют неодинаковое влияние. Если для Японии формально-юридически характерен государственный пацифизм, то КНР, СРВ, КНДР и некоторые другие государства ориентированы на создание мощных Вооружённых сил и сил обеспечения правопорядка.

Глава 16. Основы конституционного права Социалистической Республики Вьетнам



§ 1. Конституционные характеристики страны и ее государственные символы

Социалистическая Республика Вьетнам – это государство в Юго-Восточной Азии, расположенное на полуострове Индокитай. Территория государства составляет 332 тыс. кв. км. По оценочным данным на 2018 г., население Вьетнама составляет 97 169 449 чел. Рост численности населения за 2018 г. составил 1 076 244 чел.

Вьетнам – это многонациональное государство. Здесь, на сравнительно небольшой территории, живет несколько десятков народов (около 60). Вьетнамцы – преобладающая этническая группа, составляет почти 90% общего населения. К национальным меньшинствам на севере относятся китайцы, тайскоязычное население (выходцы из Таиланда). К национальным меньшинствам на юге относятся этнические группы, проживающие на нагорье, а также кхмеры (камбоджийцы). Согласно действующей Конституции Социалистическая Республика Вьетнам – единое государство всех национальностей, совместно проживающих на земле Вьетнама. Государство осуществляет политику равноправия национальностей, их консолидацию и взаимопомощь, строго запрещает любые действия, унижающие национальности и ведущие к их расколу. Конституционно декларируется право каждой национальности говорить и

писать на родном языке, сохранять и развивать свои прекрасные нравы, обычаи, традиции и культуру. Государство обязывается осуществлять политику всестороннего повышения и развития материальной и духовной жизни малых народов (ст. 5).

Для Вьетнама, как и для любой горной страны, характерно неравномерное размещение по территории населения. Основная масса его живет на равнинах. Горные же районы заселены намного слабее. Вьетнам относится к густонаселенным странам. В среднем здесь на 1 кв. км проживает 150 чел., особенно густо населены равнины республики, где в среднем на 1 кв. км. приходится от 700 до 1000 чел. В горных же районах плотность населения составляет 10–50 человек. По мировым стандартам уровни рождаемости и смертности во Вьетнаме, а также среднегодовой прирост населения сравнительно высокие, хотя и сравнимы с аналогичными показателями других стран в Юго-восточной Азии. Предполагаемый срок жизни составляет приблизительно 66 лет.

Возрастной состав населения Вьетнама характеризуется исключительно высокой долей детей (около 45 % всего населения); при этом около 2/5 населения младше 15 лет. Очень невелика доля старших возрастов (лишь 6–7 % всех жителей). Группа основных работоспособных возрастов (от 16 до 55) охватывает около половины населения (47,5 %). Женское население в стране преобладает и составляет 51,7 %.

По существующим данным, ежегодный прирост населения в стране составляет 1,2 млн чел. По этой причине правительство страны предпринимает серьезные шаги, направленные на ограничение рождаемости. Идеалом семейного планирования во Вьетнаме считается рождение первого ребенка не раньше, чем женщине исполнится 22 года; потом могут быть еще два ребенка, разделенные интервалом пять лет.

Среди большей части верующего вьетнамского населения распространен буддизм¹ махаяны, тесно переплетенный с даосизмом, конфуцианством и культом предков. Есть христиане, главным образом католики и протестанты; на юге страны имеются секты каодай² и хоахао. Соответственно основная ре-

¹ Буддизм попал во Вьетнам во II в. н.э. из Индии и Китая (в период китайского господства). В отличие от Кореи, во Вьетнаме конфуцианство и буддизм сосуществовали мирно, однако и тут буддизм в основном контролировал сельские области страны. В связи с этим у вьетнамцев даже есть пословица – «Король владеет землей, а буддизм – деревней». Для простых крестьян деревенский буддийский храм до сих пор остается средоточием культурной жизни. Однако и в городах присутствие буддизма становится ощутимее. В центре Ханоя расположена главная буддийская пагода Кван Су, которая является штаб-квартирой вьетнамского буддизма. В стране действуют три буддийских университета и Национальный буддийский институт. Власти социалистического Вьетнама неоднократно пытались объединить все буддийские течения страны в одну организацию под лозунгом «Религия-Нация-Социализм». В 1981 г. правительство учредило так называемую Национальную Буддийскую Церковь. Однако эти попытки унификации буддийского разнообразия обернулись провалом. Сегодня множество буддийских организаций неподконтрольны главной буддийской администрации и сопротивляются попыткам правительства установить контроль над их деятельностью. До вмешательства государства буддийские общины Вьетнама отличались отсутствием иерархичности и слабостью институциональных структур. Современный буддизм представлен во Вьетнаме как Тхеравадой, так и Махаяной, с большим перевесом в пользу последней. Две крупнейшие школы по числу последователей – Школа чистой земли (Тиндо) и национальная форма дзен-буддизма – Тьен.

² Представляет собой разновидность т.н. эндемических религий, в которых комбинируются взгляды различных конфессий. Последователи религии каодай Синкретические религии этой религии одинаково почитают и Будду, и Лао-цзы, и Христа, и Мухаммеда. Они обожествляют также и некоторых выдающихся людей планетарного масштаба, в числе которых Виктор Гюго, Сунь Ятсен, Ленин и Лев Толстой. Каодайцы проводят спиритические сеансы, во время которых пытаются войти в контакт с духами умерших людей. У этой странной религии огромное число последователей, особенно в среде вьетнамцев, живущих за пределами своей страны. Несмотря на декларируемую глобальность, эта религия закрыта для иностранцев.

лигия – буддизм, преобладающая философия – конфуцианство. Другие религиозные конфессии – римско-католическая, ислам и протестанты.

Современный Вьетнам характеризуется религиозным многообразием и значительным влиянием на эту сферу идеологического фактора. Несмотря на официальную идеологию атеизма, современный Вьетнам является религиозной страной. Колониальное наследие определило сложную конфессиональную конфигурацию в этой на первый взгляд буддийской стране.

Религиозная жизнь современного Вьетнама характеризуется тем, что наряду с буддизмом, традиционные религии Вьетнама включают даосизм, конфуцианство, мусульманство (в основном в среде тямского меньшинства), христианство (католицизм и протестантизм), местные культы горных племен, вьетнамские синкретические религии каодай и хоахао¹.

При этом, безусловно, во Вьетнаме большинство составляют буддисты (религиозные воззрения которых основываются на сочетании трех религий: буддизма, даосизма и конфуцианства, а также особым образом «встроенным в эту триаду культа предков»², которым принадлежит 12 000 пагод (церквей), а число буддийских монахов и монахинь превышает 25 000 человек. Значительным в общей массе верующих является христианство (2,5 млн), в т. ч. протестанты. После печально известных событий 60-х гг. прошлого века, окончания так называемого религиозного конфликта в Южном Вьетнаме, датированного 1975 г. и связанного с этим буддийского ренессанса, христианство вплоть до 1990-х годов испытывало гонения (подобно тому как до 1975 г. испытывали буддисты). И хотя с 1990 г. правительство несколько смягчило политику в отношении христиан, однако до настоящего времени вьетнамские христиане сообщают о многочисленных случаях дискриминации со стороны правительства как в отношении католиков, так и протестантов. Между тем вторая религия по величине конфессий представлена именно католицизмом; по числу его последователей в Азии Вьетнам уступает лишь Филиппинам. По существующим сведениям, примерно 500 тыс. вьетнамцев предпочитают христианство в форме протестантизма.

Мусульманская конфессия насчитывает примерно 60 тыс. верующих.

Официальная статистика свидетельствует о том, что 81 % вьетнамцев относят себя к атеистам; однако, по мнению исследователей данной проблемы, эти данные сильно отягощены идеологической составляющей и не отвечают сложившейся в стране реальности.

¹ Хоахао – реформистское течение буддизма. Его последователи призывают возвратиться к первоначальному буддизму и аскетической простоте Будды Шакьямуни. В то же время на воззрения хоахао влияют положения конфуцианства и даосизма. Возникшее в 40-х годах XX в. движение хоахао сразу же заняло активную политическую позицию в стране. Последователи этой религии сформировали мощные военные подразделения и принимали участие в боевых действиях во время Вьетнамской войны. При общей антикоммунистической направленности последователи этого религиозного течения в разное время занимали и антиамериканские позиции.

² В типичном вьетнамском доме почти наверняка можно увидеть алтарь, на котором перед статуэткой Будды и фотографиями умерших предков выставлены благовония и свежие фрукты. В 1-й и 15-й дни лунного месяца множество вьетнамцев спешат в храмы, где молятся за благополучие живых и ушедших в мир иной членов семьи. Вьетнамцы верят, что если не почитать умерших предков, то они могут превратиться в голодных и мстительных духов, способных нанести вред живым.

Вслед за Буддами почитением пользуются мифические и исторические святые подвижники (тан-мау), духи-защитники, национальные герои (включая Хошимина) и различные природные объекты (деревья, скалы, горы, озера). Культ национальных героев является отголоском трагедий и потерь вьетнамцев, произошедших в период ряда кровопролитных войн. Таких синкретичных буддистов, по данным Pew Research Center за 2010 г., во Вьетнаме около 60 % от всего населения.

Кроме отмеченных, в числе новых вьетнамских религий наиболее популярными являются религии каодай и хоахао, которые исповедуют примерно 3 млн чел. Предпринимаемые правительством СРВ меры по установлению жесткого контроля над деятельностью новых религий Вьетнама малоэффективны: разветвленность и слабая централизация таких религий делает их неуязвимыми. По мнению специалистов, подобное религиозное многообразие уже давно стало визитной карточкой Дальнего Востока.

§ 1.1. Государственные символы Вьетнама

Государственная символика СРВ определена в главе XI Конституции; соответственно к государственным символам Основной закон относит флаг, герб и гимн. Описание каждого из символов конституционно определено (ст. 141–143).



Государственный флаг Социалистической Республики Вьетнам представляет собой красное прямоугольное полотнище, соотношение ширины и длины которого равно 2:3, с изображением в середине пятиконечной золотой звезды.



Государственный герб Социалистической Республики Вьетнам имеет круглую форму, на красном фоне в середине изображена пятиконечная золотая звезда в обрамлении колосьев риса; здесь содержится надпись: «Социалистическая Республика Вьетнам».

Государственным гимном Социалистической Республики Вьетнам является музыка и слова, именуемые: «*Песня бойцов*».

Официальный язык — вьетнамский. Кроме того, используются также французский, китайский, английский и кхмерский.

По Конституции столицей Социалистической Республики Вьетнам является город Ханой (ст. 145).

Конституционно продекларировано, что День провозглашения независимости 2 сентября 1945 г. является днем образования Республики (ст. 145).

§ 2. Конституционная история. Действующая Конституция

Древнейшие государства на территории Вьетнама возникли задолго до нашей эры. В новейшее время, с 1884 г. до 1945 г. Вьетнам был протекторатом Франции. Попытки Франции проникнуть во Вьетнам под предлогом осуществления католической миссии предпринимались на протяжении XVII–XIX вв. Поскольку эта миссия закончилась безуспешно, Франция перешла к более решительным действиям. В 1858–1862 гг. Франции удалось силовым способом занять три провинции южного Вьетнама (Зядинь, Диньтыонг, Биенхое). Согласно договору 1862 г. эти провинции передавались Франции в собственность. К 1874 г. в результате наступательных действий Франции в ее владении оказался весь южный Вьетнам. В результате франко-вьетнамской войны 1883–1884 гг. северная и центральная части Вьетнама полностью утратили независимость.

В этой ситуации вьетнамское руководство вынуждено было пойти на заключение договора о протекторате. По этому договору Северный Вьетнам лишился государственного суверенитета и права проводить собственную по-

литику. В последующем Франция подчинила своему влиянию территории сопредельных с Вьетнамом государств (королевство Камбоджа, Лаос), включив их в Индокитайский союз, который возглавлялся назначаемым Францией генерал-губернатором.

В период с 1927 по 1937 гг. во Вьетнаме на почве антиколониальной борьбы возникает ряд политических партий (Национальная партия Вьетнама, Коммунистическая партия Вьетнам) и имеющее трансграничное действие политическое движение Демократический фронт Индокитая. Активную деятельность в организации национально-освободительного движения сыграл ставший популярным уже в то время Нгуен Тят Тхань (Хо Ши Мин). После капитуляции Японии в результате победы Августовской народно-демократической революции 2 сентября 1945 г. была провозглашена Демократическая Республика Вьетнам (ДРВ), Президентом и Премьер-министром которого стал Хо Ши Мин.

Провозгласив образование Демократической Республики Вьетнам, правительство Хо Ши Мина провело ряд реформ: отмена прежней системы налогов; сокращение на 25 % арендной платы и земельного налога; конфискация земельной собственности французских колонизаторов и распределение земли между крестьянами; установление восьмичасового рабочего дня; ликвидация неграмотности. В 1946 г. состоялись общие выборы в Национальное собрание, на которых победу одержал Национальный фронт, созданный по инициативе Компартии Индокитая. 9 ноября 1946 г. была принята Конституция ДРВ.

В сентябре 1945 г. юг Вьетнама был оккупирован французскими войсками. При этом Франция намеревалась восстановить ранее принадлежавшую ей колониальную власть – сначала на юге, а затем в масштабах всей страны. В марте 1946 г. Франция и ДРВ подписали предварительную договоренность, по которой Франция признавала ДРВ составной частью Индокитайской Федерации и Французского Союза. На юге Вьетнама намечалось провести референдум о будущей судьбе территории, а на территорию ДРВ временно были введены французские войска.

Вопреки достигнутому соглашению Франция провозгласила образование в Южном Вьетнаме Республики Кохинхине и двух автономных государств на севере Вьетнама. 23 ноября 1946 г. был подвергнут бомбардировке порт Хайфон, в результате чего погибло 20 тыс. человек. Этой варварской акцией было положено начало вооруженной интервенции против ДРВ. Вьетнамские силы самообороны оказывали упорное сопротивление наступающим колонизаторам. Крупнейшие бои разгорелись в районах городов Ханой, Хюе, Намдинь. В джунглях и горных районах появились базы сопротивления. Франция, стремясь закрепить свою власть во Вьетнаме, создала на севере марионеточное правительство во главе с императором Бао Даем, с которым заключила договор о создании военных баз и о контроле над внешней политикой государства. Однако сломить сопротивление ДРВ Франции не удалось.

Победа коммунистов в Китае, давшая новый толчок антиколониальной борьбе вьетнамского народа, военная помощь СССР (расценивавшего ДРВ как передовой рубеж борьбы против «империализма») возымели свое действие. В 1950 г., ставшим переломным, Вьетнамская Народная Армия перешла

в контрнаступление. В решающем сражении в марте–мае 1954 г. французские войска потерпели поражение, а 21 июля 1954 г. Франция вынуждена была подписать Женевские договоренности. До проведения общих выборов (июль 1956 г.) страна по 17-й параллели разделена была на две зоны. Французские войска выводились с севера ДРВ и прекращали боевые действия (хотя временно сохраняли свои войска на юге. Авантюра стоила Франции гибели 92 тыс. солдат.

После одержанной победы ДРВ взяла курс на развитие по социалистическому пути. При этом важнейшей задачей оставалось объединение Юга и Севера, для чего стране пришлось пройти через кровавую войну (1960–1975) – одна из составляющих «холодной войны» между СССР и США.

Восьмилетняя (1945–1954) война Соппротивления вьетнамского народа против французских колонизаторов привела к расколу страны. Мир был восстановлен ценой раздела страны по 17-й параллели (Женевское соглашение). На юге страны в 1955 г. под сильным американским военно-политическим патронатом было создано *государство Республика Вьетнам (Южный Вьетнам)* со столицей в г. Сайгон и во главе с президентом Нго Динь Зьемом, отказавшегося действовать в рамках Женевских соглашений. Политическая линия Нго Динь Зьема и его диктаторский режим отвечали азиатской политике США, которые после 1954 г. в контексте «стратегии сдерживания коммунизма» предприняли активные действия, чтобы удержать Южный Вьетнам в орбите своего влияния¹. В этой ситуации ДРВ принимает решение о переходе к вооруженным методам борьбы за объединение страны.

В 1960 г. состоялся конгресс патриотических сил, на котором был создан Национальный фронт освобождения Южного Вьетнама, объединивший 20 политических партий и организаций разного политического направления – коммунистов, социалистов, радикалов. Опираясь на поддержку ДРВ, Национальный фронт развернул активные боевые действия против сайгоновского режима и поддерживавших его войск США и их союзников (1964–1973). Поражение правительственных войск вынудило США втянуть себя во вьетнамскую войну².

В 1962 г. в Сайгоне было создано американское командование. Бомбардировке авиации США подверглись территории, контролируемые партизанами. 1 октября 1963 г. в стране была установлена военная диктатура. Несмотря на это, партизанское движение продолжало шириться и уже летом 1964 г. 2/3 территории Южного Вьетнама находилось под его контролем. Одновременно с этим общественное мнение Америки резко осудило курс администрации Президента страны на продолжение вьетнамской войны³. Под влиянием этих факторов 13 мая 1968 г. в Париже начались переговоры с ДРВ по политическому урегулированию конфликта, а с 1 ноября авиация США прекратила бомбардировки ДРВ. С тех пор началось сворачивание американского участия в войне. В ноябре 1969 г. было объявлено осуществление программы «вьетнамизации» войны и о выводе американцев из страны. В январе 1973 г. в Париже было подписано соглашение о прекращении войны и восстановлении мира во Вьетнаме; войска США и их союзников были выведены из страны. В то же время вывод американских войск не

¹ Политические системы современных государств : Энциклопедический словарь: В 4 т. Т. 2. С. 63–64.

² С приходом к власти в США президента Кеннеди появились доктрины «гибкого реагирования» и «стратегия противоповстанческой борьбы». В Вашингтоне считали, что в Южном Вьетнаме проходит фронт борьбы с коммунизмом и победа партизанского движения может привести к тому, что «Тихий океан станет морем красных» и США придется заняться обороной на своем побережье.

³ После «новогоднего наступления» партизан и потери американскими войсками важной стратегической базы Кхесань (январь – июнь 1968 г.) в общественном мнении населения США наступил перелом. 77 % американских граждан не одобряли политику правительства, требуя прекращения бессмысленной войны.

остановил войны; получив значительную американскую помощь, правящий режим в 1973 г. начал широкое наступление против Национального фронта освобождения Южного Вьетнама, которое, однако, не имело успеха. В период с октября 1973 г. по 30 апреля 1975 г. контрнаступление партизан завершилось их окончательной победой, вследствие чего вся территория перешла под контроль Временного революционного правительства Республики Южный Вьетнам. Так было завершено объединение Вьетнама; соответственно 2 июля 1976 г. Национальное собрание провозгласило о воссоединении страны и создании Социалистической Республики Вьетнам¹.

Конституционной истории Вьетнама известны несколько конституций. Первая Конституция Вьетнама была принята в 1946 г.; затем принимаются Конституции 1959, 1980 и 1992 гг. Каждая уточненная Конституция преследовала свои цели и выполняла предназначенную ей роль. Конституция Социалистической Республики Вьетнам от 15 апреля 1992 г. закрепила результаты социалистической модернизации в стране. Структурно Конституция включала преамбулу (вводную статью)² и состояла из 12 глав и 147 статей.

Преамбула.

Глава I. Социалистическая Республика Вьетнам. Политическая система (ст. 1–14).

Глава II. Экономическая система (ст. 15–29).

Глава III. Культура, образование, наука, техника Статья (ст. 30–43).

Глава IV. Защита вьетнамского социалистического отечества (ст. 44–48).

Глава V. Основные права и обязанности граждан (ст. 49–82).

Глава VI. Национальное собрание (ст. 83–100).

Глава VII. Президент республики Статья (ст. 101–108).

Глава VIII. Правительство Статья (ст. 109–117).

Глава IX. Народные комитеты и народные советы (ст. 118–125).

Глава X. Верховный народный суд и Верховная народная прокуратура (ст. 126–140).

Глава XI. Флаг, герб, гимн, столица, день образования республики (ст. 141–145).

Глава XII. Действие конституции (ст. 146–147).

В преамбуле провозглашалось, что в основе развития социализма во Вьетнаме лежат «идеи марксизма-ленинизма и мысли Хо Ши Мина» (в тексте многократно постулировалось влияние на прошлое и настоящее страны Хо Ши Мина – основателя Коммунистической партии и первого Президента Вьетнама). Главной опорой республики Конституция называла «союз рабочего класса, крестьянства и интеллигенции», указывалось, что во главе государства и общества стоит Коммунистическая партия. По Конституции интересы граждан представляет Отечественный фронт Вьетнама, воплощающий «единство политического и духовного сознания народа». Экономический строй основан на рыночных принципах с сохранением ориентации на социализм. Хотя понятие «частная собственность» в предшествующей Конституции Вьетнама не встречалось, тем не менее, авторы документа использовали словосочетание «законная индивидуальная собственность». Конституционно национализация данного вида собственности была запрещена.

¹ Война во Вьетнаме стала самой кровавой среди локальных войн XX в. Всего в войне погибло и было ранено около 5 млн вьетнамцев, США потеряли 58 тыс. чел., 304 тыс. стали инвалидами и 2500 американцев попали в плен. С 1961 г. над всей территорией страны было сбито 3744 американских самолета и 4888 вертолетов. США эта война стоила 130 млрд долларов.

² См. об этом: Червонюк В.И Конституционное право зарубежных стран: курс лекций: в 10 выпусках. Вып. 2 (глава II, § 3 «Форма конституции» и § 4 «Структура конституции»).

Порядок изменения Конституции был определен главой XII «Действие конституции». Согласно ст. 147 Конституции только Национальное Собрание наделялось правом изменять Конституцию. При этом для изменения Конституции требовалось его одобрение большинством не менее двух третей от общего числа депутатов Национального Собрания¹. Поправки 2001 г. были направлены на расширение прав Президента, Премьер-министра и Национального собрания.

§ 2.1. Форма и структура Конституции 2014 г.

Утром 28 ноября 2013 г. на пленарном заседании в рамках 6-й сессии Национального Собрания СРВ 13-го созыва официально был принят с 97,59% голосов «за» проект новой Конституции страны, которая вступила в силу с 1 января 2014 г.

2 декабря 2013 г. председатель Национального Собрания СРВ Нгуен Шинь Хунг от имени 500 депутатов и 90 млн граждан страны подписала новую Конституцию Социалистической Республики Вьетнам.

В рамках 6-ой сессии Национального собрания XIII созыва было провозглашено официальное принятие Конституции 2013 г., которое обозначило новый этап в конституционной истории Вьетнама. Можно сказать, что принятая редакция Конституции отражает новые требования и дала мощный импульс дальнейшему развитию страны, способствуя социальной и политической стабильности, создавая стимулы и новые возможности для развития Вьетнама в будущем.

Учитывая, что изменения коснулись 90% статей и изменилась структура Основного Закона, официальная позиция страны такова, что «граждане Вьетнама будут жить, руководствуясь новой конституцией». Вместе с тем, констатируется о сохранении социалистической направленности Конституции 1992 г. и подтверждается неизменность политического курса правящей Коммунистической партии Вьетнама.

В Парламенте за внесенные поправки проголосовали 97,59% депутатов. Как заявила член Политбюро ЦК КПВ, Председатель Национального собрания СРВ (с марта 2016 г.) Нгуен Шинь Хунг в последний день работы Парламента, «принятие Парламентом поправок к Конституции 1992 г. имеет историческое значение, открывая новый период строительства и защиты страны, международной интеграции. Данный документ является результатом работы депутатов Парламента и избирателей всей страны, организаций и ведомств всех уровней».

Мнения более чем 26 млн жителей и экспертов на 27-ти тыс. семинаров и конференций были собраны для внесения изменений и дополнений в Конституцию 1992 года. В официальных речах по этому поводу отмечалось, что «в исправленной Конституции народ продолжает отмечать и подтверждать руководящую роль Компартии, а также роль Отечественного фронта и государственного аппарата. Все это – чаяния народа, который возлагает надежды на органы государственной власти через исправленную Конституцию. Касаясь экономического вопроса, жители страны согласились с действующими экономическими моделями, режимом собственности, экономическими секторами».

Особо сделан акцент на преемственности Конституция 2013 г., которая «является наследством Конституций Вьетнама от 1946, 1959, 1980 и 1992 гг., сохраняя основные ценности всей конституционной истории нашей страны, в особенности Конституции от 1992 г., действенность которой была подтверждена реальным развитием страны».

В Конституции Социалистической Республики Вьетнам от 28 ноября 2013 г. лейтмотивом проходит положение о том, что «хозяином Социалистической Республики Вьетнам является народ, вся государственная власть принадлежит народу на основе союза

¹ Конституции государств Азии : в 3 т. Т. 3 : Дальний Восток. С. 102–152.

рабочего класса с крестьянством и интеллигенцией». В теоретическом и практическом аспектах это подтверждается на надёжной основе».

Последовательное отражение суверенитета народа – основополагающая особенность Конституции 2013 г. В новой Конституции СРВ указывается, что Конституция отражает роль народа – самого высокого и единственного субъекта государственной власти. Таким образом, определение «верховная власть вьетнамского государства принадлежит народу» является последовательной и неизменной позицией Компартии Вьетнама.

Конкретизация власти народа в новой Конституции страны принципиально важна. Как следует из официальных оценок принятой Конституции СРВ, основным содержанием ее глав и статей является то, что вся государственная власть принадлежит народу, т. е. государственная власть в законодательной, исполнительной и судебной сферах направлена на служение народу, обеспечение права народа быть хозяином страны, и государство действует по поручению народа. Способы распределения власти среди государственных учреждений и реализации ими власти должны подчиняться народу в общих интересах и государственные учреждения должны нести ответственность перед народом. Именно это является надежной основой для ограничения факторов экстремистского и безответственного поведения органов или частных лиц, которые реализуют государственную власть по поручению народа, а также основой для создания качественного и эффективного механизма контроля и оценки деятельности государственных учреждений.

Действующая Конституция является развитием идей предыдущей Конституции, гораздо в большем мере соответствует современным стандартам конституционного строительства. Структура Конституции Социалистической республики Вьетнам 2014 г. состоит из 11 глав и 120 статей. Закрепляется механизм защиты Конституции. Согласно ч. 2 ст. 119 Национальное собрание и его органы, Президент, правительство, народные суды, народные прокуратуры, другие государственные органы и весь народ защищают Конституцию. Порядок защиты Конституции устанавливается специальным законом.

Соответственно в новой Конституции сохраняется сущность и общая модель политической системы, определенная Конституцией 1992 г., получили более полное и глубокое развитие разные вопросы, в частности, принцип разделения государственной власти. Депутат от провинции Биньзыонг Хуинь Нгок Данг отметил, что «это важное содержание определяет сущность и механизм разделения государственной власти в политической системе Вьетнама. Новшество и прогресс Конституции заключаются в том, что органы государственной власти находятся под контролем друг друга в реализации законодательных, исполнительных и судебных прав. Именно новшество и прогресс Конституции способствуют получению поддержки и достижению консенсуса жителей страны за прошедшее время. Контроль друг над другом в реализации государственной власти является необходимым и неременным».

Принятая Конституция была дополнена рациональными положениями о руководящей роли Коммунистической партии Вьетнама, подтверждено, что Компартия Вьетнама является передовым отрядом не только рабочего класса, но и трудящихся и всего народа Вьетнама. В целях дальнейшего создания и усовершенствования социалистического правового Вьетнама, в тексте новой Конституции отмечается, что Социалистический правовой Вьетнам является народным государством, исходящим из народа и действующим в интересах народа.

В Конституции в соответствии с современной тенденцией в мире помещается специальная глава, связанная с учреждением двух независимых органов: Национального избирательного совета и Государственной счетной палаты. По данной конституционной версии, «Национальный избирательный совет продолжит утверждение народного суверенитета и непосредственной демократии народа через участие в выборах».

Таким образом, в новой Конституции Вьетнама национальный избирательный совет и государственный аудит впервые закреплены как конституционные институты. Председатель Национального Собрания СРВ Нгуен Шинь Хунг подчеркнула, что закрепление Конституцией национального избирательного совета и государственного аудита является ярким выражением стремления Вьетнама к развитию демократических свобод, соблюдению принципа принадлежности народу всей государственной власти, а также к созданию механизма для строгого соблюдения гражданских прав в выборах и контроле государственной власти. Очень важными новеллами, включенными в Конституцию, являются положения о местной власти. При этом обновленная Конституция определила только принципиальные положения и направления в качестве основы для того, чтобы закон об организации местной администрации стал более определенным и конкретизированным.

Весьма значима реструктуризация Основного закона: во-первых, если Конституция 1992 г. имела 12 глав и 147 статей, то Конституция от 28 ноября 2013 г. включает 11 глав и 120 статей; конституционный текст более структурирован, хотя и не менее «идеологичен», однако отличающийся большей регулятивностью. Во-вторых, в новой Конституции изменен порядок глав и статей. В Конституции 1992 г. глава об основных правах и обязанностях граждан занимала 5-ое место в структурной организации Основного закона; в действующей Конституции эта глава была перенесена на второе место («Глава II. Права человека, основные права и обязанности граждан»).

Заместитель председателя Национального Собрания СРВ Уонг Чу Лыу отметил: «В исправленной конституции все статьи о гражданских правах и обязанностях перенесены из 5-й во 2-ю главу. Новый порядок служит наглядным доказательством важности главы, посвященной правам человека. Кроме того, название этой главы также изменилось. В предыдущей Конституции была: *«Глава о гражданских правах и основных гражданских обязанностях»*. А в исправленном документе – *«Глава о правах человека, гражданских правах и основных гражданских обязанностях»*. Это является подтверждением того, что государство обязано защитить, уважать и строго соблюдать права человека и гражданские права в соответствии с международными конвенциями, к которым Вьетнам присоединился». В новой Конституции страны также по-прежнему закрепляются права на свободу слова, свободу печати, свободу собраний, митингов и демонстраций». По словам заместителя председателя Парламентской комиссии по юридическим вопросам Ле Минь Тхонга, необходимо разработать и обнародовать конкретные законы для того, чтобы успешно претворились в жизнь статьи Конституции, посвященные правам человека. Он, в частности, подчеркнул, что «права человека, гражданские права и обязанности, закрепленные Конституцией страны, в принципе, должны быть строго соблюдены. Тем не менее, вопрос не в конкретизации этих прав, а во введении правил о порядке и процедуре соблюдения некоторых прав, без которых эти права не могут быть воплощены в жизнь. Необходимо как можно скорее разработать заинтересованные законы для того, чтобы гражданские права имели силу в действительности».

По мнению вьетнамских конституционалистов, внесение в новую Конституцию изменений и дополнений, связанных с правами человека, представляет собой значительный шаг в юридическом мышлении. Это способствует сокращению различий между Основным законом Вьетнама и конституциями стран мира, а также конкретизации выполнения Конвенции ООН по правам человека, к которой активно присоединился Вьетнам. *В Конституции впервые предусматривается ряд новых прав человека, в частности, право на жизнь. «наслаждение культурными ценностями», право на определение национальной принадлежности, использование родного языка и другие права.*

Структурирование статей в направлении создания групп прав человека и гражданских прав придало измененной Конституции научный и логичный характер.

Поскольку Вьетнам присоединился почти ко всем главным международным конвенциям о правах человека, то закрепление Конституцией прав человека, несомненно, будет содействовать строгому соблюдению прав человека в действительности.

Основной закон устанавливает порядок частичного и полного пересмотра Конституции.

Правом вносить предложения о принятии Конституции или внесении в нее поправок, согласно новой Конституции (ч. 1 ст. 120), обладают Президент, постоянный Комитет Национального собрания, Правительство или по меньшей мере одна треть от общего числа депутатов Национального собрания. Для принятия новой Конституции Национальное собрание создает Комитет по ее разработке. Состав и число членов, задачи и полномочия Комитета по разработке Конституции определяются Национальным Собранием по предложению постоянного комитета Национального собрания. Согласно установленному Основным законом порядку Комитет по разработке Конституции разрабатывает Конституцию, собирает мнения народа по проекту и представляет его Национальному собранию (ч. 2 и 3 ст. 120).

Конституция может быть принята двумя способами: (1) Парламентом и (2) на референдуме. При этом решение о принятии Конституции или внесении в нее поправок Национальное собрание принимает квалифицированным составом: «когда за нее голосуют не менее двух третей от общего числа депутатов Национального собрания» (ч. 4 ст. 120). Решение о проведении референдума по Конституции принимается Национальным Собранием.

Сроки принятия и вступления в силу Конституции определяются Национальным Собранием.

§ 3. Форма правления и конституционная система органов государственной власти

По форме государственного правления Социалистическая Республика Вьетнам является республикой советского (социалистического) типа. Конституция 2014 г. (ст. 2, ч. 1) устанавливает, что «Государство Социалистическая Республика Вьетнам является социалистическим государством, управляемым законом в интересах народа и для народа». При этом государство гарантирует и поощряет право народа на господство; признает, уважает, защищает и га-

рантирует права человека и права граждан; и преследует цель процветающего народа и сильной, демократической, справедливой и цивилизованной страны, в которой все люди имеют богатую, свободную и счастливую жизнь и в которой созданы условия для их всестороннего развития (ст. 3 Конституции 2014 г.). Таким образом, формула Конституции 1992 г. «верховная власть вьетнамского государства принадлежит народу» является последовательной и неизменной позицией Компартии Вьетнама.

Специфика формы правления СРВ предопределена положениями ст. 4 Основного закона о руководящей роли в государстве Коммунистической партии Вьетнама. Идеология последней «марксизм-ленинизм и идеи Хо Ши Мина» носит официальный характер. «Коммунистическая партия Вьетнама – Авангард рабочего класса, одновременно Авангард трудящегося народа и Вьетнамской нации, добросовестно представляющий интересы рабочего класса, трудящегося народа и всей нации, и действующий на основе марксистско-ленинской доктрины и Хошиминской мысли, является силой, ведущей Государство и общество [...]» (ч. 1 ст. 4). Вместе с тем в ч. 2 этой же статьи постулируется, что «партийные организации действуют в рамках Конституции и законов».

Система, принципы организации и деятельности государственных органов в СРВ соответствуют во многом советской модели организации государственной власти, при которой имеет место формальное закрепление принадлежности власти народу и ее осуществление через систему представительных учреждений (типа Советов), составляющих основу всего государственного механизма. Все другие государственные органы прямо или косвенно формируются представительными учреждениями и несут перед ними ответственность.

При этом в Конституции 1992 г. полностью отрицался принцип разделения властей и провозглашалось верховенство и полновластие представительных учреждений. В Конституции 2014 г. определено, что способы распределения власти среди государственных учреждений и реализации ими власти должны подчиняться народу в общих интересах и государственные учреждения должны нести ответственность перед народом. В действующей Конституции вопросы дополнения и развития принципа разделения государственной власти получили новое звучание. Согласно ч. 3 ст. 2 «государственная власть унифицирована и делегирована государственным органам, которые координируют и контролируют друг друга в осуществлении законодательной, исполнительной и судебной власти».

По мнению депутата от провинции Биньзыонг Хуинь Нгок Данга, «это важное содержание определяет сущность и механизм разделения государственной власти в политической системе Вьетнама. Новшество и прогресс исправленной Конституции заключаются в том, что органы государственной власти находятся под контролем друг друга в реализации законодательных, исполнительных и судебных прав. Именно новшество и прогресс исправленной Конституции способствуют получению поддержки и достижению консенсуса жителей страны за прошедшее время. Контроль друг над другом в реализации государственной власти является необходимым и неременным».

Вместе с тем в СРВ система государственных органов построена по характерному для социалистических государств принципу единства власти. Согласно ч. 1 ст. 6 Конституции СРВ «народ осуществляет государственную власть через Национальное Собрание и Народные Советы, являющиеся представительными органами, созданными народом, выражающими его волю и интересы и ответственными перед ним».

Данный принцип реализуется в СРВ через создание единой системы народных советов.

Как и в КНР¹, сущность государственного строя, а в значительной мере и его формы, выражают, в том числе, неизвестный западной модели организации и деятельности государственных органов принцип *демократического централизма*. Согласно ч. 2 ст. 6 Конституции Национальное Собрание, Народные Советы и другие органы государства организуются и действуют в соответствии с принципом демократического централизма².

При этом принцип демократического централизма не нивелирует принцип разделения властей, как это представляет господствующее на Западе мнение. Добросовестному критику достаточно внимательно изучить те положения Конституции, которые закрепляют механизмы «сдержек» и «противовесов». Причем конституционно основные из таких механизмов Основной закон предоставляет носителю власти: «Государство организуется и функционирует в соответствии с Конституцией и законом, управляет обществом на основе Конституции и закона и осуществляет принцип демократического централизма. Все государственные органы, кадры, государственные служащие и государственные служащие должны проявлять уважение к народу, добросовестно служить народу, поддерживать тесный контакт с народом, прислушиваться к его мнению и подчиняться его надзору; решительно бороться с коррупцией, расточительством и всеми проявлениями бюрократии, высокомерия и авторитаризма (ч. 1 и 2 ст. 8).

Конституция квалифицирует Национальное собрание как высший представительный орган и высший орган государственной власти (ст. 83).

Аналогии деления всех высших органов государства на высшие органы государственной власти и органы государственного управления, как это и имеет место в КНР, здесь просматривается, хотя прямого закрепления в Конституции такого деления нет.

Национальное собрание осуществляет верховный контроль над всеми государственными органами. Это единственный орган в стране, правомочный принимать Конституцию и законы.

Национальное собрание формирует основные органы государства; оно наделено правом избирать, освобождать, отзывать Президента, Вице-президента, председателя Национального собрания и его заместителей, членов Постоянного комитета Национального собрания, Премьер-министра, председателя Верховного народного суда и Главного прокурора Верховной народной прокуратуры; утверждать предложение Президента о создании Комитета национальной обороны и государственной безопасности; утверждать предложе-

¹ Конституции государств Азии : в 3 т. Т. 3 : Дальний Восток. С. 357–359.

² Там же. С. 102–152.

ние Премьер-министра о назначении, освобождении и отзыве вице-премьера, министров и других членов Правительства¹.

«Правительство является исполнительным органом Национального Собрани...» (ст. 109).

Как верховный орган власти «Национальное собрание осуществляет право верховного контроля за всей деятельностью государства» (ч. 4 ст. 83), оно может отменять акты Президента, Постоянного комитета, Правительства, Премьер-министра, Верховного народного суда и Верховной народной прокуратуры, противоречащие Конституции, законам и постановлениям Национального собрания (ст. 84).

Ошибочно потому утверждение о том, что «Конституция СРВ предоставила очень важное право Национальному собранию, в котором состоит суть Парламентского контроля, а именно: право Национального собрания отменять акты Президента...»².

Конституционную систему высших органов государства составляют: Национальное собрание и его Постоянный комитет, Президент, Правительство, Верховный народный суд и Верховная народная прокуратура.

В Конституции 2014 г. отрегулировано несколько полномочий и функций между Национальным собранием, Постоянным комитетом Национального собрания, Президентом страны, Правительством и судебной системой. Президент является главой государства во внутренних делах и внешней деятельности. Новая Конституция подтверждает, что Народный суд является органом, осуществляющим судебную власть.

§ 4. Конституционный статус высших органов государства

§ 4.1. Организация законодательной власти.

Национальное собрание и его Постоянный комитет

Согласно Конституции Национальное собрание является высшим представительным органом народа, высшим органом государственной власти Социалистической Республики Вьетнам (ч. 1 ст. 69). Конструкция законодательной власти СРВ сходна с КНР, где существует так называемый «двухэтажный» орган законодательной власти – ВСНП и его Постоянный комитет, Основной Закон Вьетнама прерогативы законодательной власти предоставил Национальному собранию. Однако по действующей Конституции СРВ «Национальное Собрание – единственный орган, имеющий право принимать Конституцию и законы» (ч. 2 ст. 69). Вместе с тем положения ч. 1 ст. 92 Основного закона СРВ, как представляется, снимают эту категоричность указанием на то, что «Председатель Национального собрания председательствует на сесси-

¹ Конституции государств Азии : в 3 т. Т. 3 : Дальний Восток. С. 102–152.

² Нгуен Аан Тхань. Контрольные полномочия Национального Собрания Вьетнама // Институты конституционного права иностранных государств. М. : «Городец-издат», 2002. С. 227–282. В целом верховный контроль Национального Собрания Вьетнама рассматривается преимущественно как конституционный контроль...»; Нгуен Нгок Минь. Изучение идей Президента Хо Ши Мина о государстве и праве. Ханой, 1974. С. 38–39; Нгуен Ван Тхао. О государственном аппарате: Национальное Собрание и Госсовет. Ханой, 1982. С. 24–26; Государственное право : учебное пособие. Ханой, 1991. С. 172–174, 179; Фам Нгок Ки. О верховном контроле Национального Собрания. Ханой, 1994. С. 39.

ях Постоянного комитета Национального собрания, подписывает принятые на этих сессиях законы и постановления». Конституционный смысл данной нормы не оставляет сомнений относительно обладания Постоянным комитетом законодательными полномочиями наряду с правом издания указов¹.

Национальное собрание – это однопалатный орган законодательной и учредительной власти. Срок полномочий Национального собрания каждого созыва – пять лет. Конституция 1992 г. не оговаривала численный состав Национального собрания, равно как и не определяла применяемую избирательную систему формирования Парламента. По действующей Конституции порядок выборов и число депутатов Национального собрания определяются законом (ч. 2 ст. 85). Конституционно предусмотрен период проведения выборов: «за два месяца до истечения срока полномочий Национального собрания необходимо завершить выборы Национального собрания нового созыва». Однако исключением в самой Конституции установлено, что «в особых случаях по решению не менее двух третей депутатов Национальное собрание может принять постановление о продлении или сокращении срока своих полномочий». Конкретизирующее Конституцию законодательство определило численность Национального собрания – 395 депутатов.

Депутатский мандат в СРВ имеет смешанный характер: депутат Национального собрания, выражающий волю и интересы народа, является представителем не только избирателей своего округа, но и всего народа страны; депутат Национального собрания обязан поддерживать тесные связи с избирателями; находиться под их контролем; отвечать на требования и предложения избирателей; рассматривать жалобы и заявления граждан, содействовать их разрешению, контролировать его, консультировать и помогать гражданам в осуществлении указанных прав (ст. 97).

Депутаты Национального собрания имеют право обращаться с запросами к Президенту, Председателю Национального собрания, Премьер-министру, министрам и другим членам Правительства, Председателю Верховного народного Суда и Главному прокурору Верховной народной прокуратуры.

Конституция наделяет депутатов правом неприкосновенности. Без согласия Национального собрания, а в период, когда оно не заседает, без согласия его Постоянного комитета депутаты Национального собрания не могут быть арестованы и привлечены к судебной ответственности.

Индемнитет депутата заключается в том, что «государство предоставляет финансовые средства для осуществления депутатской деятельности» (ч. 3 ст. 100).

Компетенция Национального собрания достаточно обширна и соответствует его положению в системе верховной публичной власти. Согласно Конституции Национальное собрание решает основные вопросы внутренней и внешней политики, социального и экономического развития, задачи в области национальной обороны и государственной безопасности страны, принимает решения об основных принципах организации и деятельности государственного аппарата, принципах общественных отношений и деятельности граждан.

¹ Конституции государств Азии : в 3 т. Т. 3 : Дальний Восток. С. 102–152.

Национальное собрание наделено законодательными и учредительными полномочиями: оно принимает Конституцию и законы и вносит в них изменения; решает вопрос о принятии плана законодательной деятельности и издания указов, контролирует соблюдение Конституции, законов и постановлений Национального собрания (ч. 1 ст. 70), оно может «аннулировать» акты («документы») Президента, Постоянного комитета, Правительства, Премьер-министра, Верховного народного суда и Верховной народной прокуратуры, противоречащие Конституции, законам и постановлениям Национального собрания (ч. 2 ст. 70). Другими словами, Национальное собрание наделено правом осуществления конституционного контроля в отношении актов высших органов государства, причем как нормативных, так и индивидуально-правовых.

Национальное собрание формирует основные органы государства; оно правомочно избирать, освобождать, отзывать Президента, Вице-президента, председателя Национального собрания и его заместителей, членов Постоянного комитета Национального собрания, Премьер-министра, председателя Верховного народного суда и Главного прокурора Верховной народной прокуратуры; утверждать предложение Президента о создании Комитета национальной обороны и государственной безопасности; утверждать предложение Премьер-министра о назначении, освобождении и отзыве вице-премьера, министров и других членов Правительства.

Как верховный орган власти Национальное собрание осуществляет право верховного контроля за всей деятельностью государства: рассматривает отчеты о работе Президента, Постоянного комитета Национального собрания, Правительства, Верховного народного суда и Верховной народной прокуратуры; утверждает план социально-экономического развития страны, проект государственного бюджета и отчет о его исполнении; устанавливает, изменяет или отменяет все виды налогов; принимает решения о фундаментальной национальной финансовой и денежно-кредитной политике, введении, изменении или отмене налогов, принятии решений относительно распределения доходов и расходов между центральным и местными бюджетами; принимает решения о государственной политике в отношении этнических и религиозных групп, об общей амнистии.

Кроме того, согласно Конституции, Национальное собрание полномочно устанавливать военные, дипломатические и другие звания и ранги; учреждать ордена, медали и почетные звания государства; решать вопросы войны и мира; определять условия введения чрезвычайного положения, другие особые мероприятия для обеспечения национальной обороны и государственной безопасности; определять основную политику в области внешних отношений; ратифицировать или денонсировать международные договоры или договоры, в которых принимает участие Вьетнам, по предложению Президента; решать вопрос о проведении всенародного референдума.

Национальное собрание проводит две сессии в год. По просьбе Президента, постоянного комитета Национального собрания, премьер-министра или не менее одной трети от общего числа депутатов Национального собрания Национальное собрание правомочно проводить внеочередную сессию. Сессии

Национального собрания созывает Постоянный комитет Национального собрания.

Деятельность Национального собрания осуществляется сессионно. Очередные сессии Национального собрания созываются два раза в год его Постоянным комитетом (ст. 86). Первая сессия Национального собрания нового созыва созывается не позднее чем через два месяца после выборов депутатов Национального собрания; она открывается и проводится под руководством Председателя Национального собрания предыдущего созыва вплоть до избрания Председателя Национального собрания нового созыва. Поскольку принцип парламентаризма Национальному собранию не присущ, то депутаты (парламентарии) осуществляют свои полномочия «без отрыва от основного производства»: освобождаются от постоянной работы только на период проведения сессий и работы в избирательных округах.

Последние парламентские выборы в Национальное собрание Вьетнама прошли 22 мая 2016 г. Считается, что во Вьетнаме существует однопартийная система. Руководящая Коммунистическая партия Вьетнама является единственной разрешенной политической партией, которая может участвовать в выборах. Вместе с тем, выборы являются альтернативными; в них может участвовать больше одного кандидата. Результаты парламентских выборов представлены в таблице 30.

Таблица 30.

Партия	Голосов	%	Мест в Парламенте
Коммунистическая партия			473
Независимые			21
Недействительных бюллетеней		-	
Всего			494

Постоянно действующим органом Национального собрания является *Постоянный комитет Национального собрания*, который состоит из Председателя Национального собрания, заместителей Председателя Национального собрания, членов Постоянного комитета. Число членов Постоянного комитета определяется Национальным собранием. Действует правило несовместимости должностей: члены Постоянного комитета не могут одновременно быть членами Правительства.

Постоянный комитет Национального собрания, кроме объявления выборов в Национальное собрание и руководства ими, вправе:

- организовывать подготовку, созыв сессий Национального собрания и председательствовать на них;
- толковать Конституцию, законы и указы;
- издавать указы по поручению Национального собрания;
- осуществлять контроль за соблюдением Конституции, законов и постановлений Национального собрания, указов и решений Постоянного комитета;
- контролировать деятельность Правительства, Верховного народного Суда, Верховной народной прокуратуры;
- приостанавливать действия актов Правительства, Премьер-министра, Верховного народного Суда, Верховной народной прокуратуры, противоречащих Конституции, зако-

нам, постановлениям Национального собрания и вносить в Национальное собрание предложение об их отмене;

отменять акты Правительства, Премьер-министра, Верховного народного Суда, Верховной народной прокуратуры, противоречащие указам и решениям Постоянного комитета;

контролировать и направлять деятельность Народных Советов;

отменять ненадлежащие решения Народных Советов провинций, городов центрального подчинения, распускать Народные Советы провинций, городов центрального подчинения в случае нанесения ими серьезного ущерба правам граждан;

руководить деятельностью Совета Национальностей и постоянных комиссий Национального собрания, регулировать и координировать ее;

направлять деятельность и обеспечивать условия для осуществления депутатами Национального собрания своей деятельности;

в период между сессиями Национального собрания утверждать предложение Премьер-министра о назначении, освобождении и отзыве вице-преьера, министров, членов Правительства и докладывать об этом Национальному собранию на его ближайшей сессии;

в период между сессиями Национального собрания решать вопрос объявления состояния войны в случае агрессии против страны и вносить его на утверждение Национального собрания на его ближайшей сессии;

принимать решение об общей или частичной мобилизации, о введении чрезвычайного положения в стране или в отдельных ее частях;

осуществлять внешние отношения Национального собрания;

организовать проведение народного референдума по решению Национального собрания.

По сути, кроме права законодательствовать – принимать законы и вносить поправки в Конституцию, а также ряда кадровых полномочий иные полномочия на период между сессиями Национальное собрание делегирует Постоянному комитету. На практике Постоянный комитет осуществляет также подготовку законопроектов и поправок к Конституции, принятие которых – прерогатива Национального собрания.

Указы и постановления Постоянного комитета Национального собрания должны быть одобрены более чем половиной общего числа членов Постоянного комитета. Указы и постановления Постоянного комитета должны быть опубликованы не позднее чем через 15 дней после их принятия, за исключением случаев, когда Президент вносит в Национальное собрание предложение о пересмотре этих актов.

Законодательное производство в СРВ

Согласно Конституции (ст. 87) правом вносить законопроекты в Национальное собрание наделены Президент, Постоянный комитет Национального собрания, Совет Национальностей и постоянные комиссии Национального собрания, Правительство, Верховный народный суд, Верховная народная прокуратура, Отечественный фронт Вьетнама и организации, входящие в состав фронта; депутаты Национального собрания имеют право вносить в Национальное собрание предложения о принятии законопроекта, а также об изменении или дополнении закона.

Законы и постановления Национального собрания должны быть одобрены более чем половиной голосов общего числа депутатов Национального соб-

рания; в случаях отзыва депутатов Национального собрания (это непосредственно вытекает из природы императивного мандата), сокращения или продления срока полномочий Национального собрания (такие случаи предусмотрены ст. 85 Конституции), и внесения изменений в Конституцию закон принимается не менее чем двумя третями голосов общего числа депутатов Национального собрания.

Законы и постановления Национального собрания должны быть опубликованы не позднее чем через 15 дней после их принятия.

§ 4.2. Президент СРВ

Конституция устанавливает, что Президент является главой государства; в генеральной оговорке (клаузуле) Конституция в то же время оговаривает, что Президент «представляет Социалистическую Республику Вьетнам во внутренних и внешних делах» (ст. 86). Тем самым конституционно и изначально определены пределы полномочий данного института, сводимые в основном к осуществлению представительской функции и так называемых нотариальных действий.

Президент избирается Национальным собранием на срок его полномочий (т. е. на пять лет) из состава депутатов Национального собрания, за свою работу несет ответственность и отчетывается по ней перед Национальным собранием. Таким же способом избирается и вице-президент, который помогает Президенту в осуществлении задач и может быть уполномочен Президентом осуществлять некоторые функции. Кроме того, в случае, если Президент не может исполнять свои обязанности в течение длительного времени, их исполняет вице-президент (ст. 87).

Как следует из Конституции, Президент республики наделен полномочиями:

опубликовывать Конституцию, законы, указы; осуществлять командование народными вооруженными силами и занимать должность Председателя Комитета национальной обороны и государственной безопасности; вносить в Национальное собрание предложения о назначении, освобождении и отзыве вице-президента, Премьер-министра, Председателя Верховного народного суда и Главного прокурора Верховной народной прокуратуры; на основе решений Национального собрания или его Постоянного комитета назначать, освобождать, отзывать вице-премьера и др. членов Правительства, объявлять состояние войны, принимать решение об общей амнистии; на основе решений Постоянного комитета принимать приказ об общей или частичной мобилизации, объявлять военное положение в стране или в отдельных ее частях.

Как отмечалось, Президент уполномочен осуществлять целый ряд так называемых нотариальных действий: вносить в Постоянный комитет предложения о пересмотре указов, постановлений Постоянного комитета по вопросам, предусмотренным пп. 8 и 9 ст. 88 в 10-дневный срок со дня принятия указа или постановления; в случае одобрения Постоянным комитетом упомянутых указов и постановлений вопреки мнению Президента при повторном голосовании Президент вносит предложение на утверждение Национального собрания на его ближайшую сессию; назначать, освобождать и отзывать заместителей Председателя Верховного народного суда и его народных заседателей, а также заместителей и членов Верховной народной прокуратуры.

Полномочия, вытекающие из «личного статуса» главы государства заключаются, в частности, в праве принимать решения об учреждении званий и рангов для народных вооруженных сил, дипломатической службы, а также других званий, рангов, а также награждать орденами, медалями и почетными званиями государства; назначать и отзывать полномочных дипломатических представителей СРВ; принимать полномочных дипломатических представителей других государств; вести переговоры и заключать от имени СРВ международные договоры с главами других государств; решать вопрос о ратификации или присоединении к международным договорам, за исключением случаев, когда необходимо представить их на рассмотрение Национального собрания; принимать в гражданство СРВ, решать вопросы о выходе из гражданства СРВ и его лишении гражданства; принимать решения о помиловании.

Правом принятия актов общего (нормативного) значения Конституция не наделяет главу государства.

§ 4.3. Организация исполнительной власти в СРВ

Исполнительную власть в СРВ осуществляет Правительство, которое согласно Конституции, – «исполнительный орган Национального собрания». Статус Правительства закреплен в главе VII «Государственная власть». Правительство подотчетно Национальному собранию и отчитывается о своей работе перед Национальным собранием, Постоянным комитетом Национального собрания и Президентом.

По Конституции Правительство осуществляет единое руководство выполнением политических, экономических, культурных, социальных задач, проблем безопасности, национальной обороны и внешней политики государства; обеспечивает действенность работы государственного аппарата в центре и на местах; гарантирует уважение и соблюдение Конституции и законов; развивает права народа-хозяина в строительстве и защите Отечества; обеспечивает стабилизацию и повышение материальной и культурной жизни народа.

Правительство и возглавляющий его Премьер-министр несут ответственность за свою деятельность и отчитываются перед Национальным собранием, его Постоянным комитетом и Президентом. Министры и другие члены Правительства несут ответственность за управление отраслями, находящимися в их ведении, в масштабе всей страны, обеспечивает самостоятельное ведение производства и предпринимательства в соответствии с законом.

Конституционный состав правительства определен Основным законом: Правительство состоит из Премьер-министра, нескольких вице-премьеров, министров и других членов. Члены Правительства, кроме Премьер-министра, не обязательно должны быть депутатами Национального собрания. При этом в составе Правительства СРВ 20 министров и руководителей тех государственных учреждений, которые имеют статус министерств. Срок полномочий – пять лет.

Сроки полномочий Правительства и Национального собрания в основном совпадают. По истечении полномочий Национального собрания Правительство продолжает исполнять свои обязанности вплоть до избрания Национальным собранием нового созыва нового Правительства.

Кроме того, на основе Конституции, законов, постановлений Национального собрания, указов, постановлений Постоянного комитета Национального собрания, приказов, решений Президента Правительство издает постановления и решения, а Премьер-министр издает решения, а также директивы и осуществляет контроль за исполнением этих актов.

Ключевая фигура в системе исполнительной власти страны и Правительства – Премьер-министр. Конституция определяет его статус, порядок назначения, полномочия и др.

Премьер-министр избирается Национальным собранием из числа депутатов и, согласно Конституции (ст. 98), руководит работой Правительства, разработкой политики и организацией осуществления законов; председательствует на заседаниях Правительства; вносит в Национальное собрание предложения об образовании или упразднении министерств и приравненных к ним органов, а в период между его сессиями – в его Постоянный комитет предложение о назначении, освобождении, отзыве вице-премьера, министров, других членов Правительства. Премьер-министр вправе назначать, освобождать, отзывать заместителей министров и приравненных к ним должностных лиц. Он уполномочен приостановить реализацию или аннулировать «документы» министров, других членов Правительства, народных комитетов, председателей народных комитетов провинций противоречащих Конституции, законам и актам вышестоящих государственных органов.

Премьер-министр несет ответственность за свою работу и отчитывается по ней перед Национальным собранием, его Постоянным комитетом и Президентом. Вице-премьер помогает Премьеру в осуществлении задач по усмотрению Премьер-министра. В случае отсутствия Премьер-министра один из числа вице-премьеров уполномочен Премьер-министром руководить работой Правительства от его имени.

Правительство – коллегиальный орган, соответственно основной работой осуществляемых им полномочий являются заседания. Важные вопросы, находящиеся в ведении Правительства, должны коллективно обсуждаться и приниматься большинством голосов. По Конституции Председатель Центрального комитета Отечественного фронта Вьетнама, Председатель Федерации профессиональных союзов Вьетнама и руководители массовых организаций имеют право участвовать в заседаниях Правительства при обсуждении проблем, интересующих эти организации.

§ 4.4. Судебная власть и прокуратура. Конституционные реформы 2013 г. об усилении самостоятельности судебной власти

Организации судебной власти и прокуратуры посвящена гл. X Конституции СРВ «Верховный народный суд и Верховная народная прокуратура». Согласно Конституции СРВ, единственными органами, которые вправе осуществлять правосудие, являются народные суды. Они выступают органами государства СРВ и одновременно являются «неотъемлемой частью в системе правоохранительных органов», которая вместе с другими государственными органами непрерывно укрепляется. Со времени своего создания народные суды внесли важный вклад в выполнение общих задач страны, обеспечение социалистической законности и правопорядка, защиту конституционных прав и свобод человека и гражданина, конституционного строя, единого экономиче-

ского и правового пространства СРВ. Современная организация и деятельность судов, как это отмечают вьетнамские исследователи, подчинена идее социалистического правового государства СРВ¹.

СРВ исповедует модель судебной организации, при которой судебную власть осуществляют суды общей юрисдикции². Соответственно судебную систему образуют: Верховный народный суд, местные народные суды, военные и другие суды, которые являются органами правосудия Социалистической Республики Вьетнам (ст. 127). В низовых единицах согласно положениям закона образуются соответствующие организации населения для рассмотрения мелких правонарушений и урегулирования мелких споров среди населения. Конституция предусматривает (ч. 2 ст. 127), что в особых случаях Национальное собрание может принять решение об образовании специального суда.

Срок полномочий Председателя Верховного народного суда соответствует сроку полномочий Национального собрания.

В соответствии с положениями закона правосудие в народных и военных судах осуществляется при участии народных заседателей и военных заседателей. При осуществлении правосудия заседатели имеют такие же права, как и судьи.

Верховный народный суд является высшим органом правосудия Социалистической Республики Вьетнам. Он осуществляет надзор за судебной деятельностью специального суда и других судов, за исключением случаев, когда при создании специальных судов Национальное собрание устанавливает иное. Председатель Верховного народного суда несет ответственность за свою работу и отчитывается о ней перед Национальным собранием; в период, когда Национальное собрание не заседает, – несет ответственность за свою работу и отчитывается о ней перед Постоянным комитетом Национального собрания и Президентом.

Как отмечалось, Конституции 2014 г. подтверждает, что Народный суд является органом, осуществляющим судебную власть. Установлено, что Конституция регулирует общую организацию судебной и прокурорской системы, что создает конституционную основу для продвижения реформы судебной деятельности. Новая Конституция создала прочную правовую основу для осуществления мер по проведению реформы всей судебной системы.

Верховная народная прокуратура осуществляет надзор за соблюдением законов министерствами и другими органами, подчиненными Правительству, местными органами власти, общественными и экономическими организациями, подразделениями Вооруженных сил и гражданами, поддерживает государственное обвинение, заботится о точном и единообразном исполнении законов. Местные народные прокуратуры, военные прокуратуры осуществляют надзор за соблюдением законов и поддерживают обвинение в пределах установленной законом компетенции (ст. 138). Народной прокуратурой руководит Главный прокурор. Главный прокурор народной прокуратуры нижестоящей

¹ Нгуен Минь Дык. Народные суды в системе государственных органов Социалистической Республики Вьетнам : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.

² Там же.

ступени подчиняется руководству Главного прокурора народной прокуратуры вышестоящей ступени; главные прокуроры местных народных прокуратур, главные прокуроры военных прокуратур всех ступеней находятся под единым руководством Главного прокурора Верховной народной прокуратуры.

Срок полномочий Главного прокурора Верховной народной прокуратуры соответствует сроку полномочий Национального собрания.

Главные прокуроры, их заместители, прокуроры местных народных и военных прокуратур военных округов назначаются, освобождаются и отзываются Главным прокурором Верховной народной прокуратуры. Главные прокуроры местных народных прокуратур несут ответственность за состояние исполнения законов на местах и отчитываются о нем перед народными советами; они обязаны отвечать на запросы депутатов народных советов.

§ 5. Государственно-территориальное устройство и публичная власть на местах

Социалистическая Республика Вьетнам – унитарное государство. Его административно-территориальное устройство, согласно Конституции, представлено следующими образом: страна разделяется на провинции и города центрального подчинения; провинции делятся на уезды, города провинциального подчинения и города; города центрального подчинения состоят из районов, уездов и городов; уезды подразделяются на общины и уездные центры; города провинциального подчинения, города делятся на кварталы и общины; районы делятся на кварталы.

Согласно Конституции (ст. 119) органами власти на местах являются народные советы и народные комитеты. Народные советы являются органами государственной власти на местах, выражают волю, интересы и право народа на коллективное хозяйствование, избираются местным населением, несут ответственность перед ним и вышестоящими органами государственной власти (ст. 120). На основе Конституции, законов, актов вышестоящих органов государственной власти народные советы принимают решения о мерах по обеспечению соблюдения Конституции и законов на местах, о плане социально-экономического развития и бюджете: о национальной обороне и безопасности на местах; о мерах по стабилизации и повышению жизненного уровня местного населения, о мерах по выполнению задач, поставленных вышестоящими государственными органами, и своего долга перед страной.

По Конституции (ст. 123) народные комитеты избираются народными советами и являются исполнительными органами народных советов, государственными административными органами на местах; они обязаны соблюдать Конституцию, законы и акты вышестоящих органов и решения народных советов. В пределах установленных законом прав и обязанностей народные комитеты издают решения, директивы и контролируют исполнение этих актов (ст. 124).

При принятии решений по важным вопросам местного характера народный комитет обязан проводить коллективное обсуждение и принимать указанные акты большинством голосов. Председатель народного комитета осуществляет руководство и регулирование работы народного комитета. Он на-

делен значительными полномочиями: имеет право приостанавливать действия ненадлежащих актов органов при народном комитете и нижестоящих народных комитетов или отменять их; приостанавливать действия ненадлежащих решений нижестоящих народных советов и одновременно вносить в народный совет эквивалентной ступени предложение об отмене этих решений.

§ 6. Вооруженные силы и полиция в конституционном механизме государства

Конституция СРВ определяет, что государство укрепляет и усиливает общенародную национальную оборону и государственную безопасность, основу которых составляют народные вооруженные силы, развивает всестороннюю мощь страны для прочной защиты Отечества.

Народные вооруженные силы, как следует из Конституции, должны быть безаветно преданы Родине и народу, на них возложена задача находиться в постоянной боевой готовности для защиты независимости, суверенитета, единства, территориальной целостности Отечества, национальной безопасности, общественного порядка, спокойствия, социалистического строя и завоеваний революции; вместе со всем народом Вооруженные силы должны участвовать в процессе строительства Отечества.

В СРВ конституционно установлено, что государство создает регулярную, отборную народную революционную армию, последовательно делает ее современной, создает резервные силы армии, мощные народные ополчения на основе сочетания строительства и защиты Отечества, мощи народных вооруженных сил с силой всего народа, мощи национальной традиции консолидации в борьбе против агрессии с силой социалистического строя¹.

Структурно все подразделения Вьетнамской народной армии находятся в одной из трех групп: Основные силы, Местные силы, Силы народной обороны. Каждая из этих групп имеет свой резерв. При этом в составе ВНА существуют следующие виды войск: сухопутные силы; силы пограничной охраны; военно-морские силы; морская пехота; силы береговой охраны; военно-воздушные силы и ПВО.

В настоящее время Вьетнамская народная армия располагает в основном оружием советского и китайского производства. Удельная доля советского вооружения возросла в конце 1970-х годов в связи с охлаждением вьетнамско-китайских отношений.

Одновременно Конституция ставит перед государством задачу создания регулярной, отборной народной революционной милиции, «шаг за шагом становящуюся современной, опирающейся на народ и служащей ядром народных движений для защиты национальной обороны, общественного порядка, спокойствия, политической стабилизации, демократических прав и свобод граждан, жизни и имущества народа, социалистического имущества, предупреждения и борьбы с преступностью» (ст. 47).

¹ О военных расходах СРВ см. : Политические системы современных государств : энциклопедический словарь: В 4 т. Т. 2. С. 69–70.

Глава 17. Основы конституционного права Монгольской Народной Республики



§ 1. Конституционные характеристики страны и ее государственные символы

Монгольская Народная Республика – государство в Центральной Азии, граничит с Россией на севере и с Китаем на востоке, западе и юге. Территория – 164,116 тыс. кв. км.

Население страны, по оценочным данным на 2018 г., составляет 3 млн 142 356 чел; при этом свыше 94,9 % – это монголы; 5 % населения представлено казахами; буряты, дюрбэты составляют всего 0,1 % в общей структуре населения. За пределами страны проживает около 1 млн монголов (преимущественно в Китае и России). Рост численности населения за 2018 г. составил 52 тыс. 173 чел.

В отличие от КНР, а также СРВ демографическая политика которых основывается на сокращении численности населения (в КНР, к примеру, действуют такие начала, как однополовая семья для городских жителей обязательна (лозунг: «Одна семья – один ребенок»), благодаря чему рождаемость удалось снизить до 18–20 % в год), Монголия, наоборот, имеет огромную площадь, на которой проживает всего несколько больше чем 2,4 млн; такая демографическая ситуация обусловлена следствием многовековой традиции ламаизма (соблюдение обета целибата в мужских монастырях, где находилось до 1/3 мужского населения вплоть до 1921 г.).

Согласно действующей Конституции 1992 г. государственным языком Монголии является монгольский язык. При этом, как следует из Основного закона, данное положение «не является препятствием для национальных меньшинств», которые «могут учиться и общаться на своем родном языке, развиваться в области культуры, искусства, науки на своем родном языке.

Господствующей религией в стране является буддизм (в форме ламаизма), его исповедует 96 % населения. Кроме того, 4 % населения относят себя к приверженцам ислама.

§ 1.1. Государственные символы Монголии

Согласно Конституции (ст. 1) символами независимости, суверенитета Монголии являются государственный герб, флаг, стяг, печать, гимн. Государственный герб, флаг, стяг, гимн выражают исторические традиции, мечты и чаяния, единство, стремление к справедливости и вдохновение монгольского народа.



Государственный флаг Монголии представляет собой прямоугольное знамя, разделённое на три равные вертикальные полосы. Боковые полосы окрашены в красный цвет, центральная – в синий. На красной полосе, примыкающей к древку, изображён жёлтый государственный символ Монголии «Соёмбо».

Синяя полоса указывает на безоблачное небо Монголии, красная – на огни костров в степи и кровь, пролитую во время борьбы за независимость государства. Золотисто-жёлтый оттенок обозначает стабильность и процветание. Толкование «Соёмбо» связано с древними тотемами монгольского народа и индо-буддийским философским учением. Мелкие знаки, входящие в состав символа, обозначают целые понятия (возрождение, вечность, справедливость, мужество). Особый интерес представляет изображение знака «анусвара», представляющего собой полукруг с тремя язычками пламени. Согласно буддийской философии, «анусвара» символизирует точку, с которой начала развиваться вселенная. Официальный статус государственного флага Монголии полотнище получило в 1992 году. Предыдущая версия флага отличалась от нынешней изображением пентаграммы, обозначающей Полярную звезду (символ социализма).



Герб Монголии состоит из круга, обрамленного не заканчивающимся орнаментом с правосторонней и левосторонней свастикой, символизирующей счастье и благополучие. В основании круга бадам белого цвета – символ чистоты, вверху – чандамань, символизирующий прошлое, настоящее и будущее. В центре круга на синем фоне, символизирующем вечно синее небо, изображен золотой конь, символизирующий суверенитет, процветание и свободу монгольского государства¹. В центр фигуры коня вписан государственный символ Монголии – соёмбо. Конь парит над зеленой землей, по середине которой изображен буддийский символ – колесо сансара, символизирующий непрерывность развития. Буддийский символ украшен синим хадаком в знак уважения.

Гимн Монголии – композиция «Монгол Улсын Төрийн дуулал». В XX в. у Монголии было несколько национальных гимнов. Первый использовался в 1924-1950 гг., второй – в 1950-1962 гг., третий – в 1961-1991 гг. С 1991 г. в употребление вновь введен гимн 1950 г., из которого исключен второй куплет, прославлявший Ленина, Сталина, Сухэ-Батора и Чойбалсана.

Государственным языком Монголии, согласно Конституции, является монгольский язык (п. 1 ст. 8). Основной закон устанавливает, что пункт первый данной статьи не является препятствием для национальных меньшинств. Они могут учиться и общаться на своем родном языке, развиваться в области культуры, искусства, науки на своем родном языке.

¹ На гербе первоначально был изображен Сухэ Батор (Sühbaatar) – монгольский герой, который был известен как отличный наездник. Предположительно он родился в Урге. В 1911 г. он присоединился к национальной армии. До 1911 г. Монголия принадлежала Китаю. В этом же году его выгнали из армии за непослушание. В 1917 г. он присоединился к другой армии, которая воевала против китайцев, где он заслужил звание героя (baatar).

Столицей Монголии является г. Улан-Батор. Согласно Конституции столица – это город, в котором постоянно расположены высшие государственные органы Монголии (п. 1 ст. 13).

§ 2. Конституционная история. Действующая Конституция 1992 г.

Первое единое государство монголов основал в XII в. Чингисхан¹, провозглашенный в 1206 г. Ватиканом Великим ханом. Он и его преемники и последователи создали в результате завоевательных войн Монгольскую империю, просуществовавшую до последней трети XIV в. В XVII в. Монголия по частям завоевана маньчжурами и вплоть до 1911 г. находилась в составе Цинской династии.

В 1911 г. провозглашена независимость, в результате которой страна восстановила национальную государственность в форме феодально-теократической монархии во главе с богдыханом, высшим духовным иерархом ламаистской церкви в стране. С 1915 по 1919 г. Монголия находилась под формальным сюзеренитетом Китая и покровительством России; соответственно ее статус был ограничен рамками широкой автономии; к этому времени относится и оккупация страны, на территорию которой были введены китайские войска.

С 1921 г. в Монголии при поддержке советских войск победила Народная революция, в ноябре 1924 г. была провозглашена Монгольская Народная Республика. Таким образом, до 1921 г. Монголия представляла полуколониальное феодальное государство во главе с богдыханом – абсолютным правителем, который совмещал политическую и теократическую власть. В результате Народной революции 1921 г. была установлена ограниченная монархия: власть богдыхана была сильно ограничена, создано народное правительство.

В 1940 г. в стране было объявлено о начале строительства социализма. В социально-политическом плане особенность Монголии в том, что она совершила «прыжок» из средневекового феодального общества в социалистическое, минуя стадию капитализма, а затем – не менее стремительный «прыжок» из социализма в капитализм.

В 1924 г. монархия окончательно была упразднена и принята первая Конституция.

Она содержала вводную часть и шесть глав. Первая глава определила сущность МНР как независимой Народной республики, в которой власть принадлежит народу: народ осуществляет власть через верховную власть – Великий народный хурал и избираемое им правительство (точнее, провозглашалась принадлежность власти аратам, или крестьянам). Таким образом, учреждалась республиканская форма правления. Основная задача МНР – уничтожение остатков старого строя и феодальной идеологии, укрепление основ нового республиканского строя, его демократизация. Закреплялся широкий объем прав и свобод, включая предоставление избирательных прав с 18 лет всем, кто «добывает средства к существованию своим трудом». Земля, ее недра, леса и воды и их богатства объявлены были общенародной собственностью².

¹ В современной Монголии Чингисхана почитают как «отца нации и государства». 14 ноября 2012 г. отмечалось 850-летие со дня рождения.

² Конституции государств Азии : в 3 т. Т. 2: Средняя Азия и Индостан. С. 495.

Конституции 1940 и 1960 гг. фиксировали определенные достижения пройденных страной этапов. Так, в Конституции 1940 г. определялось, что «МНР – независимое государство трудящихся (аратов-скотоводов, рабочих и интеллигенции), уничтоживших империалистический и феодальный гнет, обеспечивающее некапиталистический путь развития страны для перехода в дальнейшем к социализму» (ст. 1 Конституции 1940 г.). Наряду с государственной собственностью учреждались кооперативная и личная; юридически закреплена роль Монгольской народно-революционной партии как руководящей и направляющей силы общества и государства.

Конституция 1960 г. (включала преамбулу, четыре раздела, 10 глав и 94 статьи) зафиксировала победу в стране социализма, определила стратегию развития: «Монгольская Народная Республика ставит перед собой цель завершить социалистическое строительство и построить в дальнейшем коммунистическое общество».

Массовые антисоциалистические выступления в 1990 г. предопределили проведение радикальных буржуазно-демократических перемен во всех областях жизни. В этом смысле МНР не пошла по пути таких стран, как КНР, КНДР, СРВ, сохранивших прежний социалистический строй либо определенным образом приспособив его к новым условиям.

Действующая Конституция принята 13 января 1992 г. и вступила в силу 12 февраля 1992 г. В новой Конституции МНР закреплён отказ от социализма и зафиксированы первые результаты буржуазно-демократических преобразований. В 1990–1992 гг. Монголия перешла к многопартийной системе.

Вместе с политическими преобразованиями произошла и революционная смена социально-экономических преобразований: в начале 1990-х годов бывшие социалистические сельскохозяйственные объединения были преобразованы в акционерные компании, в основном завершена приватизация скота.

В стране проводились преобразования с целью перехода от плановой системы к рыночной экономике (не отторгающей планирование)¹. Конституционно провозглашено, что «в Монголии имеется многоукладная экономика, в развитии которой учитываются существующие в мире экономические отношения, а также специфические особенности своей страны»; государство, как следует из Основного закона, проводит экономическую политику для того, чтобы обеспечить стабильность национальной экономики, экономическую

¹ В этой связи несомненный интерес представляет произнесенная в 1992 г. Цзян Цзэминем речь об утверждении в КНР «социалистической рыночной экономики», имеющая, как представляется, «транснациональное» значение для той группы стран, которые относились к социалистическим. В речи презюмировалось, что в соответствии с требованиями товарного хозяйства и закона стоимости необходимо практически обновить свои представления о планировании, сформулировать функции и формы планового управления так, чтобы планирование действительно могло отражать изменения рыночной инфраструктуры. Нужно усилить экономическое законодательство и другую инфраструктуру нужную для формирования экономики, т. е. усилить и усовершенствовать инфраструктуру в виде «жестких деталей» – связи, компьютерной сети, банковского дела, коммуникаций, а одновременно с ней инфраструктуру в виде «мягких деталей» – нормирования бухгалтерии, аудита, статистики, налогообложения и т. д., чтобы обеспечить дисциплинированное осуществление социалистической экономики (Цзян Цзэминь О создании у нас социалистической рыночной экономики // Избранное : в 3 томах. Том I. Перевод выполнен сотрудниками Бюро по переводу произведений Маркса-Энгельса-Ленина-Сталина при ЦК КПК. Издательство литературы на иностранных языках. Пекин, 2006. С. 230–231).

безопасность, социальное и многоукладное развитие. Конституцией установлено, что государство допускает любые формы общественной и частной собственности и защищает права собственников законом. Вместе с тем незыблемым остается положение о том, что «скот является национальным достоянием и охраняется государством» (п. 5 ст. 5 Конституции)¹.

§ 2.1. Форма и структура Конституции 1992 г. Порядок внесения дополнений и изменений в Конституцию Монголии

Структура Конституции 1992 г. включает краткую преамбулу и шесть глав:

Глава I. Суверенитет Монголии (ст. 1–13).

Глава II. Права и свободы человека (ст. 14–19).

Глава III. Государственное устройство Монголии (ст. 20–46).

Часть 1. Великий Хурал Монголии (Великий Государственный Хурал Монголии (ст. 20–29).

Часть 2. Президент Монголии (ст. 30–37).

Часть 3. Правительство Монголии (ст. 38–46).

Часть 4. Судебная власть (ст. 47–56).

Глава IV. Административные и территориальные единицы Монголии, их управление (ст. 57–63).

Глава V. Суд конституционного надзора Монголии (ст. 64–67).

Глава VI. О внесении изменений и дополнений в Конституцию Монголии» (ст. 68–70).

Таким образом, это одна из самых лаконичных в мире конституций.

Вносить предложения о дополнениях и изменениях в Конституцию могут все организации и должностные лица, обладающие правом законодательной инициативы. Круг лиц и органов – субъектов права законодательной инициативы дан в ст. 68. Соответственно все поступившие предложения Суд Конституционного надзора представляет Великому Государственному Хуралу.

По вопросам о внесении дополнений или изменений в Конституцию Великий Государственный Хурал может принять решение о проведении референдума, если за это проголосуют не менее двух третей его членов (ч. 2 ст. 68 Конституции). Референдум проводится в соответствии со ст. 25 Конституции (п. 1 ч. 16). Вносимые в Конституцию дополнения и изменения принимаются не менее чем тремя четвертями голосов членов Великого Государственного Хурала. Согласно ст. 69 Конституции, если проект о дополнении или изменении Конституции после его двукратного обсуждения в Великом Государственном Хурале не наберет не менее чем три четверти голосов, то такой вопрос может быть вновь рассмотрен только Великим Государственным Хуралом нового созыва. Действует конституционный запрет: внесение дополнений и изменений в Конституцию в течение шести месяцев до очередных выборов нового состава этого высшего органа государственной власти не допускается (ч. 3 ст. 69).

¹ Конституции государств Азии : в 3 т. Т. 2. С. 502 и сл.

§ 3. Форма государственного правления и конституционная система высших органов государства

Действующая Конституция Монголии не содержит каких-либо указаний относительно формы государственного правления. Основываясь на юридическом наименовании государства, можно сделать самый общий вывод о республиканском строе. Конкретный вид формы правления можно определить на основе взаимосвязанного анализа положений главы третьей Конституции «Государственное устройство Монголии», прежде всего частей 1–3. разделов I – III. Осмысление представленной указанными частями разделами конструкции верховной власти указывает на особое положение в системе власти Великого Государственного Хурала». Закрепленное в ст. 20 Основного закона положение о том, что «Великий Государственный Хурал является высшим органом государственной власти», которому подотчетны Президент (п. 1 ст. 35) и Премьер-министр (ст. 41) по сути, является той доминантой, в соответствии с которой может быть определена конституционная конструкция формы правления МНР.

Конституционно закрепленная компетенция Великого государственного хурала Монголии не оставляет сомнений в том, что именно этот орган власти занимает ключевое положение в системе верховной власти. Согласно Конституции (ст. 25) Великий государственный хурал может выносить на обсуждение любые вопросы внутренней и внешней политики государства, относя при этом к своей исключительной компетенции следующие важнейшие вопросы государственной значимости, включая назначение, освобождение от должности и принятие отставки премьер-министра, членов Правительства, а также других государственных органов¹.

Анализ конституционных установлений ст. 25 позволяет усомниться относительно господствующего в отечественном государствоведении вывода о том, что «по форме правления Монголия – парламентско-президентская республика» или, иными словами, смешанная республиканская форма правления. Президент не обладает сколько-нибудь значимыми по сравнению с Великим государственным хуралом полномочиями и не может быть поставлен в один ряд с этим органом. По Конституции (ч. 1 ст. 30) «Президент Монголии является главой государства, символом единства народа Монголии». Способ его избрания зависит от Парламента и расстановки представленных в нем политических партий (ст. 31 Конституции). Конституция наделяет Президента возможностью принятия ряда властных решений, однако он не самостоятелен в принятии таких решений.

Так, Президент имеет право наложить вето на принятые Великим Государственным Хуралом законы, другие его решения либо в целом, либо на их часть. Однако при условии, что две трети всех участников сессии отвергают вето, данный закон или решение считаются вступившими в силу.

Президент предлагает Великому государственному хуралу кандидатуру на пост Премьер-министра, выдвинутую партией, имеющей большинство мест в Великом государственном хурале, однако окончательное решение по этой

¹ Конституции государств Азии : в 3 т. Т. 2: Средняя Азия и Индостан. С. 513.

кандидатуре Конституция оставляет не за ним, а за Парламентом. То же самое касается отставки Правительства.

Президент вправе по вопросам, относящимся к его полномочиям, давать указания Правительству, однако издаваемый им по этим вопросам указ вступает в силу после подписания Премьер-министром (ч. 1 ст. 33).

Президент в пределах своих полномочий издает указы, но если они не согласуются с законом, то Великий государственный хурал отменяет их, если этого не сделает сам Президент (ч. 1 ст. 34).

Принципиально положение Конституции о том, что «Президент в своей деятельности подотчетен перед Великим Государственным Хуралом» (ч. 1 ст. 35). Ключевые прерогативы в отношении формирования Правительства принадлежат не Президенту, а Великому государственному хуралу. По Конституции по представлению Премьер-министра каждая кандидатура в состав правительства обсуждается и назначается Великим государственным хуралом (ч. 3 ст. 39); Президент же только участвует в согласовании этих кандидатур (ч. 2 ст. 39).

Отмеченное убеждает в ошибочности определения формы государственного правления в Монголии как парламентско-президентской¹. С учетом отмеченного, основываясь на фундаментальных положениях современной теории конституционного права относительно типологии форм правления², сложившуюся в МНР организацию верховной власти можно было бы с большим основанием квалифицировать как *парламентское правление*. Правда, оговорка о *присутствии в этой модели элементов советской республики* будет вполне уместной.

Конституционную систему высших органов государства образуют Великий Государственный Хурал, Президент, Правительство и Верховный суд.

§ 4. Политические партии, выборы, избирательная система

Конституция не содержит каких-либо положений, касающихся политических партий, равно как и нет указаний относительно партийной системы в стране.

В п. 10 ст. 16 Конституции закреплено право гражданина непосредственное участие или участие через представительные органы в управлении делами государства», а в п. 12 предусматривается право на добровольное объединение в политические партии и общественные организации, исходя из общественных или личных интересов, взглядов и убеждений. Согласно Основному закону партии, общественные и все другие организации должны соблюдать интересы безопасности общества, государства, законы страны. Дискриминация личности из-за принадлежности к какой бы то ни было партии, членства в общественных организациях запрещается. Конституционно определено, что «некоторые должностные лица в государстве должны воздерживаться от

¹ Конституции государств Азии : в 3 т. Т. 2: Средняя Азия и Индостан. С. 495.

² См. об этом: Конституционное право зарубежных стран: 2-е изд., обновл. и доп. / под общ. ред. проф. В. И. Червонюка. С. 131–132; Червонюк В. И. Конституционное право зарубежных стран. Вып. 3. Ч. 1. (гл. IV, § 4. Конституционные характеристики Парламентарной формы правления («Парламентского правления»)).

членства в партии»¹. Пункт 11 анализируемой статьи устанавливает право избирать и быть избранным в государственные органы.

По Конституции избирательное право осуществляется с 18 лет. Возрастной ценз для избрания в государственные органы устанавливается законодательно, в зависимости от соответствующих государственных органов, требований, предъявляемых к избираемому на должность лицу.

Следует заметить, что избирательная система в Монголии стала формироваться после национально-демократической революции 1921 г.; с 1921 по 1949 гг. избирательная система была многостепенной, некоторые лица были лишены избирательных прав; с 1960 по 1990 г. суть избирательной системы, по мнению исследователей, была «искажена»: субъектом, имеющим право выдвигать кандидата в депутаты, стал партийный аппарат, а не граждане; основным критерием отбора кандидатов в депутаты являлись не столько их деловые качества и подготовленность к участию в осуществлении функций государственной власти, сколько трудовые успехи, моральный облик; кроме того, в депутаты отбирались высокопоставленные должностные лица.

В специальной литературе предлагается целесообразным разделить историю развития избирательной системы Монголии на 2 основных этапа: (1) этап формирования избирательной системы Монголии (1921–1990 г.); (2) переход к демократической избирательной системе Монголии (с 1990 г. по настоящее время).

Элементами избирательной системы являются избирательное право (в узком и широком смыслах термина), суть выборов, общественная роль выборов, избирательная система (в узком смысле) и принципы избирательного права². В Монголии всеобщее и тайное избирательное право было введено в 1949 г.; в 1924–1949 г. действовала многостепенная куриально-корпоративная цензовая избирательная система. С 1949 г. в стране существовала мажоритарная избирательная система абсолютного большинства голосов на основе одномандатных избирательных округов. Избирательный закон от 21 марта 1990 г. установил многопартийную избирательную систему, а избирательный закон от 4 апреля 1992 г. ввел мажоритарно-списочную избирательную систему относительного большинства голосов в 26 многомандатных округах. Кандидатский депозит составлял 10 000 тугриков.

С 1949 г. активное избирательное право предусмотрено с 18 лет.

В современной Монголии избирательное право в объективном смысле, наряду с Конституцией страны, воплощено в законах о выборах Великого Народного Хурала 1990 г. и 1992 г., о выборах Президента 1993 г., о выборах органов местного самоуправления 1996 г.

Наиболее крупными политическими партиями современной Монголии являются: МНРП (с 2010 г. переименована в МНП), насчитывающая в своих рядах более 85 тыс. чел., организована в соответствии с принципом демократического централизма; Демократическая партия (в 1996 г. победила на Парламентских выборах), в рядах которой более 68 тыс. членов; Монгольская

¹ Конституции государств Азии : В 3 т. Т. 2. С. 507.

² Червонюк В. И. Конституционное право зарубежных стран: курс лекций: в 10 выпусках. Вып. 5. Избирательное право / В. И. Червонюк. М., 2017. С. 79–82.

партия зеленых; Монгольская традиционная объединенная партия; Монгольская рабочая партия, Монгольская либерально-демократическая партия; Монгольская социал-демократическая партия, Монгольская партия традиций и законности и др.

По результатам выборов 2008 г. МНРП завоевала 44 мандата (57, 89 %), Демократическая партия – 26 мандатов (34,21 %), Республиканская партия «Гражданская воля» – 1 мандат (1,32 %). Еще один мандат оказался у беспартийного депутата.

На состоявшихся в МНР 28 июня 2012 г. выборах в Великий Государственный Хурал правящая партия МНП (до ноября 2010 г. именовалась МНРП) в результате раскола потерпела поражение и после долголетнего перерыва к власти пришла Демократическая партия (1996–1999 гг. характеризуются для нее как неудачный период).

Предпоследние, шестые по счету выборы в однопалатный Парламент проводились на основе нового избирательного закона, принятого в декабре 2011 г. и впервые введшего смешанную избирательную систему. Соответственно в состав Парламента 28 депутатов избирались по партийным спискам, т. е. по пропорциональной системе, и 48 – индивидуально по мажоритарной системе. Впервые одновременно с выборами в ВГХ прошли выборы в Столичное собрание представителей (аналога городской думы), состоящее из 45 депутатов. Новеллой парламентских выборов являлось и то, что впервые участвовали в голосовании проживающие за рубежом монгольские граждане.

Всего в выборах приняло участие 11 политических партий, совокупно выдвинувших 544 кандидата.

Также по результатам прошедших выборов впервые сформировано правительство парламентского большинства. По своему партийному составу сформированное Правительство являлось коалиционным. Поскольку Демократическая партия победила в 12 аймаках из 21, в 5 районах из 9 в Улан-Баторе и получила 546 мест в хуралах (собраниях) представителей граждан (против 452 у своего основного конкурента – МНП)¹, то для осуществления намеченных преобразований и реализации своего политического курса сформированное на партийной основе правительство имело солидную опору в провинциях.

Последние парламентские выборы состоялись 29 июня 2016 г. В выборах принимало участие 12 партий. На 76 мест претендовало 498 кандидатов. Результаты выборов представлены в таблице 31.

Таблица 31.

Партия	Мест получено	+/ –
Монгольская народная партия	65	+39
Демократическая партия	9	-25
Монгольская народно-революционная партия	1	–
Итого	76	0

¹ Гольман М. И. Монголия: демократы снова у власти // Азия и Африка сегодня. – 2013. – № 3. – С. 11–16.

Последние выборы Президента Монголии прошли 26 июня (1 тур), 7 июля (2 тур) 2017 г. Их результаты представлены в таблице 32 и 33.

Таблица 32.

Первый тур

Кандидат	Количество голосов	Процент голосов
Миеэгомбын Энхболд	411748	30,3 %
Халтмаагийн Баттулга	517478	38,1 %
Сайнхуугийн Ганбаатар	409899	30,19 %
Недействительных голосов	18663	1,41 %
Всего голосов	1340991	100 %

Таблица 33.

Второй тур

Кандидат	Количество голосов	Процент голосов
Миеэгомбын Энхболд	496593	41,16 %
Халтмаагийн Баттулга	610382	50,6 %
Недействительных голосов	99425	8,24 %
Всего голосов	1206400	100 %

§ 5. Конституционный статус высших органов государства

§ 5.1. Организация законодательной власти

Законодательную власть осуществляет однопалатный парламент – Великий государственный хурал – высший орган государственной власти Монголии. Его конституционный состав – 76 членов. Члены Великого государственного хурала избираются дееспособными гражданами Монголии на основе всеобщего, свободного, прямого избирательного права при тайном голосовании. Конституционный срок полномочий составляет четыре года. Членом Великого государственного хурала может быть избран гражданин Монголии, достигший 25 лет и имеющий избирательное право. Полномочия члена Великого государственного хурала вступают в силу с момента принесения присяги перед Государственным гербом (п. 2 ст. 23). По Конституции член Великого государственного хурала является послом народа и руководствуется, прежде всего, интересами всех граждан и всего государства (ч. 1 ст. 23). Из этого конституционного установления следует вывод об императивном характере мандатов членов Парламента. В период исполнения своих полномочий Член Великого Хурала получает заработную плату из государственного бюджета. При этом любая работа по совместительству запрещена (п. 1 ст. 29).

Из своих рядов члены Великого государственного хурала выдвигают кандидатов на пост Председателя Великого хурала, заместителя Председателя Великого хурала и избирают их тайным голосованием на срок равный конституционному сроку Великого хурала.

Великий Государственный хурал может выносить на обсуждение любые вопросы внутренней и внешней политики государства: принятие законов, внесение в них дополнений и изменений; определение основ внутренней и внешней политики государства; назначение

выборов Президента и Великого государственного хурала; установление, изменение структуры и состава постоянных комитетов Великого государственного хурала, Правительства, а также других органов, подотчетных, согласно закону, Великому государственному хуралу; принятие закона о признании полномочий избранного Президента, об условиях его отставки и освобождения от должности; назначение, освобождение от должности и принятие отставки премьер-министра, членов Правительства; определение основных направлений финансовой, кредитной, налоговой, денежной политики, экономики государства, общественного развития; принятие программы деятельности Правительства, бюджета государства, заслушивание отчета о выполнении государственного бюджета; контролирование выполнения законов, а также и других актов Великого государственного хурала; определение структуры, состава и полномочий Государственного Совета национальной безопасности Монголии; утверждение по представлению Правительства административно-территориального деления Монголии, а также внесение изменений в него; установление структуры, организации и правовых основ деятельности административных и местных органов самоуправления и администрации.

В ведении Великого хурала – учреждение государственных званий, орденов, медалей, высших воинских званий, установление иерархии служебных должностей некоторых государственных служб; принятие решений об амнистии; ратификация и денонсация по представлению Правительства международных договоров, установление и прекращение дипломатических отношений с иностранными государствами; проведение всенародного референдума и утверждение его результатов.

Конституция наделяет Великий хурал *чрезвычайными полномочиями*: объявление и отмена военного положения в случае возникновения угрозы независимости государственному суверенитету Монголии или военного вторжения со стороны других государств; объявление чрезвычайного или военного положения на всей территории страны или в некоторых ее частях, утверждение или отмена указов Президента по этим вопросам.

Свою компетенцию Великий хурал осуществляет на сессиях, а также при помощи других организационных форм. По Конституции очередная сессия Великого государственного хурала проходит каждые полгода и продолжается не менее 75 рабочих дней; внеочередная сессия может быть созвана по требованию не менее чем одной трети членов Великого государственного хурала или его Председателя, или по предложению Президента. Кворум сессии считается состоявшимся при явке абсолютного большинства членов Великого хурала, а все вопросы решаются большинством участников сессии, если иное не оговорено в Конституции и других законах.

Роспуск Великого хурала Конституцией не предусмотрен. В случае, если квалифицированным голосованием члены Хурала сочтут невозможным дальнейшее осуществление им своих полномочий или если Президент совместно с Председателем Хурала внесут такое предложение, последний может принять решение о самороспуске. Соответствующее решение Хурал может принять не менее 2/3 всех его членов.

Законодательное производство

По действующей Конституции правом законодательной инициативы обладают Президент Монголии, члены Хурала и Правительство (п. 1 ст. 26). Граждане, а также организации, могут направлять свои предложения по зако-

нопроектам обладателям права законодательной инициативы. Великий государственный хурал официально публикует законы Монголии, которые вступают в силу через 10 дней после публикации, если иное не оговорено законом.

Президент может применить вето на утвержденные Хуралом законы и другие решения в целом или на их часть. Наложённое Президентом вето обсуждается Хуралом, и если 2/3 всех членов, принявших участие в сессии, отвергает его, то данный закон или решение считается вступившим в силу.

§ 5.2. Конституционный статус Президента

Статус Президента, объем его компетенции определен существующей в МНР формой государственного правления и той ролью, которую в системе власти выполняет Великий хурал. Согласно Конституции Президент Монголии является главой государства, символом единства народа Монголии. Президентом Монголии может быть избран «ее коренной гражданин», достигший 45 лет, постоянно проживающий на Родине последние пять лет. Конституционный срок полномочий Президента составляет четыре года.

Выборы Президента осуществляются в два этапа. Каждая партия, получившая места в Великом государственном хурале, может самостоятельно или в блоке с другими партиями выдвигать одного кандидата в Президенты. При этом на первом этапе выборов обладающие активным избирательным правом граждане на основе прямого и свободного волеизъявления путем тайного голосования отдадут свой голос в пользу одного из выдвинутых кандидатов в Президенты. Кандидата, получившего на первом этапе выборов большинство голосов принявших участие в выборах избирателей, Великий Государственный хурал объявляет Президентом. Избранное на пост Президента лицо, может быть переизбрано на повторный срок только один раз (п. 6 ст. 31). В течение 30 дней со дня избрания на пост Президент приносит Хуралу клятву.

Конституционно Президент наделен полномочиями, реализация которых, как правило, требует соучастия других высших органов государства. В частности, Президент предлагает Великому государственному хуралу кандидатуру на пост Премьер-министра, выдвинутую партией, имеющей большинство мест в Хурале, либо в случае отсутствия такой партии кандидатуру, согласованную со всеми партиями, имеющимися в Хурале; вносит предложения об отставке Правительства, решение по которому принимает Хурал; по вопросам, относящимся к его полномочиям, дает указания Правительству в форме принимаемых указов, которые вступают в силу только после подписания его Премьер-министром.

Президент может обратиться с посланием к Хуралу и к народу, по своему усмотрению может участвовать в работе сессии, вносить предложения и информировать Хурал по важнейшим вопросам внешней и внутренней политики.

Во внешнеполитической области Президент представляет Монголию во внешних сношениях, по согласованию с Хуралом заключает международные договоры, назначает и отзывает глав полномочных представительств Монголии в иностранных государствах; принимает верительные и отзывные грамоты глав полномочных представительств иностранных государств, аккредитованных в Монголии.

Президент является Главнокомандующим Вооруженными силами Монголии. В период между сессиями Великого Хурала в чрезвычайных случаях Президент объявляет чрезвычайное или военное положение на всей или на части территории страны, а также издает акты о передислокации войск. После издания Президентом указа о введении чрезвычайного или военного положения Великий государственный хурал в течение семи дней рассматривает и выносит решение об утверждении или отмене принятого Президентом указа. В том случае, если Хурал не примет никакого решения, то указ Президента будет недействительным.

Закрепленный в Конституции перечень полномочий Президента является закрытым. Согласно Основному закону «иные конкретные полномочия Президенту могут быть даны только в законодательном порядке» (ст. 33).

Не соответствующие закону указы Президента, могут (должны) быть отменены им (Президентом или же Великим хуралом (ст. 34 Конституции)).

Предусмотрена конституционная ответственность Президента в форме отставки. По Конституции (ст. 35) Президент в своей деятельности подотчетен Великому государственному хуралу. В случае, если он «изменит присяге», Конституции, превысит свои полномочия, то на основании заключения Суда конституционного надзора Хурал большинством голосов, участвующих в сессии членов, отправляет его в отставку.

§ 5.3. Организация высшей исполнительной власти. Правительство

Высшим исполнительным органом государства является Правительство Монголии. Правительство, исполняет законы государства в соответствии с обязанностями по общему руководству хозяйством, социальному и культурному строительству. Правительство состоит из Премьер-министра и членов Правительства. Формирование Правительства проходит в два этапа и в основном соответствует парламентскому способу. По Конституции кандидатуру на пост Премьер-министра, выдвинутую партией, имеющей большинство мест в Великом государственном хурале, либо в случае отсутствия такой партии – кандидатуру, согласованную со всеми парламентскими партиями, предлагает Великому государственному хуралу Президент.

На втором этапе утвержденный в должности Премьер-министр по согласованию с Президентом вносит на рассмотрение Великого хурала официальные предложения о структуре и составе Правительства, а также об изменениях в нем. Каждая кандидатура в состав правительства обсуждается и назначается Хуралом. Конституционный срок полномочий Правительства составляет четыре года.

По действующей Конституции Правительство: обеспечивает исполнение Конституции и других законов по всей стране; разрабатывает проект государственного бюджета, план финансового и кредитного развития государства, основные направления экономического и социального развития, единой политики в области науки и технологии и вносит все эти документы на рассмотрение Великого хурала; выполняет принятые решения; разрабатывает и осуществляет меры по вопросам отраслевого, межотраслевого, регионального развития; принимает меры по охране окружающей среды и разумному использованию природных ресурсов, восстановлению экономического равновесия; осуществляет оперативное руководство центральными органами государствен-

ного управления, руководит и направляет деятельность местных органов власти; укрепляет обороноспособность государства, обеспечивает национальную безопасность; принимает меры по защите прав и свобод человека, обеспечению общественного порядка, по борьбе с преступностью; воплощает в жизнь внешнюю политику государства; по согласованию с Великим хуралом заключает международные договоры, исполняет эти договоры после их ратификации Хуралом; заключает межправительственные соглашения (договоры), расторгает их.

В рамках своих полномочий в соответствии с законодательством Правительство издает постановления и распоряжения, которые подписывают Премьер-министр и министр, ответственный за исполнение данного решения. В случае несоответствия постановления или распоряжения Правительства закону либо само Правительство, либо Великий хурал отменяет данный акт.

Конституционными формами ответственности правительства перед Хуралом являются отчеты и выражение недоверия. Великий хурал выносит на свое обсуждение вопрос об отставке Правительства по официальному предложению не менее $\frac{1}{4}$ части своих членов, по требованию Президента или самого Правительства (по заявлению Премьер-министра).

§ 5.4. Организация судебной власти

Высшим судебным органом в системе судов общей юрисдикции является Верховный Суд Монголии, который в соответствии с его конституционными полномочиями: решает в качестве суда первой инстанции уголовные дела, правовые споры в соответствии с законодательством; осуществляет кассационный и ревизионный контроль над решениями нижестоящих судов; осуществляет надзор за переданными ему Судом Конституционного надзора и Генеральным прокурором вопросами о защите законов, а также законных прав и свобод человека; дает официальное толкование по правильному применению всех законов, кроме Конституции; решает другие вопросы в рамках своих полномочий.

Верховный Суд состоит из Генерального судьи и судей. Все они назначаются Президентом по представлению Генерального судебного совета Великому Государственному Хуралу (ч. 2 ст. 51 Конституции).

Судьи остальных судов назначаются Президентом по предложению Генерального судебного совета. Генерального судью назначает Президент по предложению Верховного суда из числа своих членов. Конституция устанавливает следующие квалификации, предъявляемые к членам Верховного Суда: гражданство Монголии, высшее юридическое образование, достижение возраста 35 лет, стаж работы по специальности не менее десяти лет. На должность судей других судов может быть назначен гражданин Монголии с высшим юридическим образованием, достигший двадцати пяти лет и проработавший по специальности не менее трех лет. Подбором судей из числа юристов, защитой интересов судей, обеспечением условий для независимой деятельности судов занимается Генеральный судебный совет; в осуществлении правосудия этот орган не участвует (ст. 49).

Полномочным органом высшего надзора за соблюдением Конституции, принимающим заключения и выносящим решения по случаям нарушения Конституции, а также по спорным вопросам является Суд Конституционного

надзора Монголии. Он состоит из девяти членов: трое из них выдвигаются Великим хуралом, трое предлагаются Президентом, трое – Верховным судом. Все судьи назначаются Хуралом на должности сроком на шесть лет. Членом Суда конституционного надзора может быть назначен гражданин Монголии, достигший 40-летнего возраста, «имеющий высокую юридическую или политическую квалификацию» (ч. 1 ст. 65 Конституции). Председатель Суда конституционного надзора избирается большинством голосов из числа членов этого суда. Срок его полномочий – три года, притом, что он может быть переизбран еще на один срок. Предусмотрена конституционная санкция в виде отзыва судьи, председателя Суда конституционного надзора, которую на основании решения Суда и по предложению выдвинувшей этого члена суда организации может применить Великий хурал. Единственным основанием для применения такой меры конституционного принуждения является «нарушение закона» вышеупомянутыми лицами (ч. 3 ст. 65 Конституции).

К полномочиям Суда конституционного надзора отнесено разрешение споров, касающиеся нарушения Конституции. Производство по делу может быть начато в соответствии: а) с заявлениями, поступившими от граждан, б) по собственной инициативе, в) по просьбе Великого хурала, г) Президента, д) Премьер-министра, е) Верховного Суда, и) Генерального прокурора.

Соответственно Суд конституционного надзора представляет на рассмотрение в Великий хурал заключения по следующим спорным вопросам:

(1) о соответствии законов, указов, решений Великого хурала, Президента, а также решений Правительства, международных договоров Монголии Конституции страны;

(2) о соответствии Конституции решений Центральных избирательных органов по выборам в Великий хурал, выборам Президента, решений по проведению референдумов;

(3) наличие или отсутствию нарушений Конституции со стороны Президента, Председателя Великого хурала, членов этого Хурала, Премьер-министра, членов Правительства, Генерального судьи Верховного Суда, Генерального Прокурора;

(4) о наличии или отсутствии достаточных оснований для отставки Президента, Председателя Великого хурала, Премьер-министра, отзыва членов Великого хурала.

При несогласии Великого хурала с вынесенным заключением Суд Конституционного надзора повторно рассматривает это заключение и принимает окончательное решение. Не соответствующие Конституции закон, указ, другие акты Хурала и Президента, а также решения Правительства, международные договоры Монголии решением Суда конституционного надзора считаются недействительными.

§ 6. Государственное и административно-территориальное устройство. Публичная власть на местах

По Конституции МНР – унитарное государство (ст. 2). В соответствии с ее административно-территориальным делением территория Монголии в административном управлении делится на аймаки и столицу.

Административно-территориальным устройством охвачен 21 аймак: Архангайский, Баян-Улгийский, Баянхонгорский, Булганский, Восточно-Гобийский (Дорногоби), Восточный (Дориод), Гоби-Алтайский, Гоби-Сумберский, Дархан-Уульский, Завханский, Кобдский (Ховд), Орхонский,

Селенгинский (Селенге), Средне-Гобийский (Дундгоби), Сухэ-Баторский (Сухбаатар). Аймаки разделяются на сомоны, а сомоны – на баги. Столица состоит из округов, а округа – из хоронов. Другие города состоят из районов и микрорайонов.

Правовой статус городов и поселков как административно-территориальных единиц определяется законом. Вопросы об изменении уровня данной административно-территориальной единицы, учитывая ее экономическую структуру и расселение людей, решает исключительно Великий Государственный Хурал.

Аймак, столица, сомоны и округа представляют собой административно-экономическую и социальную комплексную структуру, обладающую специально определенными в законе функциями и имеющую свое руководство. Границы аймаков, столицы, сомонов и округов по предложению Правительства утверждаются Великим государственным хуралом. Центральная власть назначает глав провинций. Главы низшего уровня назначаются главами провинций. Главы провинций подчинены правительству.

Органами местного самоуправления являются аймачный, столичный, сомонный или окружной Хурал Представителей граждан данной местности, а в багах и хоромах – Общее Собрание (Хурал) граждан, в перерывах между заседаниями этих Хуралов – их Президиумы¹.

На территории аймака, столицы, сомона, округа, волости, хорона государственную власть осуществляет префект каждой из этих единиц. Кандидатуры префектов выдвигаются аймачными, столичными, сомонными, окружными, волостными или хоронными хуралами. Аймачный и столичный префекты утверждаются Премьер-министром, сомонный и окружной префекты – префектами соответствующих аймаков и столицы, волостной и хоронный префекты – префектами соответствующих сомонов и округов. Все префекты утверждаются сроком на четыре года. Префект наряду с исполнением решений соответствующего Хурала как представитель государственной власти подотчетен Правительству и вышестоящему префекту за обеспечение выполнения законов, постановлений, решений Правительства, соответствующих вышестоящих органов.

Префект имеет право вето на решения Хурала аймака, столицы, сомона, округа, волости, хорона. В случае, если Хурал большинством голосов представителей отклонит наложенное вето, то считающий невозможным выполнить это решение префект может подать просьбу об отставке Премьер-

¹ Местные органы власти Монголии подразделялись по таким административным единицам, как: десятидворка, баг (волость), сомон, хошуун, аймак, при каждой из которых создавались хуралы, являвшиеся их представительными органами. Так, народные хуралы десяти юрт-десятидворок составлялись из делегатов от каждой юрты; в баговые хуралы направлялись по два делегата от каждой десятидворки; в сомонный хурал – делегаты от каждого бага; хошуунный хурал – по 4–10 делегатов от каждого сомона. Согласно Положению, устанавливался порядок выборов глав административных единиц и делегатов соответствующих хуралов. В стране установилась многостепенная избирательная система, когда делегатов вышестоящих хуралов избирали снизу. Этим Положением решались и такие вопросы, как: требования, предъявляемые к выборам и избираемым лицам, принципы организации избирательных округов и т. д. Так, в ст. 3 Положения отмечалось, что необходимо избирать людей, которые хорошо знали бы бедствия и трудности народных масс, были честными, если возможно – грамотными, способными выполнять свои функции.

министру или своему вышестоящему префекту. Если Великий Государственный Хурал, Правительство сочтут необходимым, они могут передать на рассмотрение в Хуралы аймаков, столицы, а также префектам некоторые вопросы своих полномочий.

§ 7. Вооруженные силы и полиция в механизме государства

Конституция устанавливает, что обеспечение независимости Родины, национальной безопасности, общественного порядка является обязанностью государственной власти. Соответственно в оборонительных целях, как следует из Основного Закона¹, Монголия будет иметь собственные Вооруженные силы. Состав, организация, порядок прохождения службы устанавливаются специальным законом (ст. 11)².

В соответствии с п. 3 ст. 4 Конституции размещение на территории Монголии иностранных Вооруженных сил, а также пропуск их через государственную границу без принятия соответствующего закона запрещается.

Государственный режим современной Монголии считается гражданским и потому роль военных и силовых структур невелика. Соответственно расходы на оборону составили: в 1990 г. – 71,3 млн долл. (4,3 % от ВВП); в 1995 – 42,5 млн долл. (1,6 % от ВВП); в 2000 г. – 44,2 млн долл. (2,1 % от ВВП); в 2005 г. – 44,2 млн долл. (1,3 % от ВВП); 2008 и в последующие годы данные отсутствуют³.

По существующим оценкам (2009 г.), военный бюджет страны составляет 47,4 млн долл. (по состоянию на 2001 г. военный бюджет составлял 30,2 млн долл.). При этом с каждым годом отмечается серьезное увеличение расходов на военные цели.

Официальные данные указывают на то, что регулярные Вооруженные силы составляют 8800 чел.; военизированные формирования включают 7200 чел., в том числе пограничные войска 6000 чел., Министерство общественной безопасности – 1200 чел. Комплектование личного состава Вооруженных сил осуществляется по призыву (срок военной службы – 12 месяцев, ранее – 3 года). Мобилизационные ресурсы включают 702,7 тыс. чел., в том числе годных к военной службе – 457,8 тыс.

По своей структуре Вооруженные силы включают: сухопутные войска, пограничные войска, внутренние войска. Небезынтересен тот факт, что по количеству танков на душу населения Монголия занимает 3 место в мире.

МНР присоединилась к Конвенции об уничтожении химического оружия и запрещении бактериологического оружия, является участником Договора о нераспространении ядерного оружия.

¹ Конституции государств Азии : в 3 т. Т. 2: Средняя Азия и Индостан. С. 495.

² По действующему законодательству в МНР официально существует право откупа от призыва на военную службу: каждый призывник может выполнить свою конституционную обязанность (согласно ч. 2 ст. 11 Конституции), в буквальном смысле, в материальном выражении; установленная в 2009 г. сумма составляла 2 млн 300 тыс. тугриков; в 2013 г. эта сумма возросла до 3 млн 700 тыс. тугров (т. е. не более 2,5 тыс. долл. США). Полученные таким образом средства направляются на обеспечение обороноспособности страны.

Кроме того, применяется система отсрочек от военной службы: право отсрочки предоставляется студентам, молодым и многодетным отцам. Предельный возраст призыва на действительную военную службу составляет 25 лет (при этом, если гражданин по каким-то причинам не был призван на действительную службу до наступления 27 лет, он обязан снова выплатить «откупные»).

³ Политические системы современных государств : Энциклопедический словарь : В 4 т. Т. 2. С. 345.

РАЗДЕЛ IV. КОНСТИТУЦИОННЫЙ СТРОЙ ГОСУДАРСТВ АФРИКИ: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВАЯ И СТРАНОВЕДЧЕСКАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

Глава 18. Сравнительно-правовая характеристика конституционного развития государств Африки



В планетарном масштабе Африка является единственным материком, почти посередине пересекаемым экватором и располагающимся в обе стороны от него до субтропических широт обоих полушарий: он включает 54 страны, занимающие площадь 30,3 млн кв. км, равную одной трети части всей суши земного шара. При этом население континента составляет около 1 млрд чел. (2009 г.); естественный прирост населения отмечается как самый высокий в мире. В сравнении с другими континентами Африка отличается сравнительно поздним периодом приобретения территориальными образованиями государственной независимости. Обращает на себя внимание то обстоятельство, что только Либерия 26 июля 1847 г., получив независимость, становится на республиканский путь развития; спустя более 70 лет – в 1922 г. самостоятельность обретает Египет. Прорыв наступает только с 1958 г., когда целая группа государств расстается с колониальным прошлым, но большинство государств этого ареала становятся самостоятельными главным образом с 1960-х годов.

Со второй половины 40-х годов XX в. на протяжении десятилетий в мире происходил огромный значимости процесс деколонизации, обусловленный распадом создававшихся веками крупнейших европейских колониальных империй (первоначально британской, французской, бельгийской, голландской, португальской). Деколонизации способствовала поддержка ряда крупных мировых держав, а также создание международным сообществом прочной правовой основы (актов), не только осуждающей колониализм, но и придавшей национально-освободительной борьбе международно-правовое основание. Именно в это время в Уставе ООН, Декларации о принципах международного права получило легальное признание право наций на самоопределение.

В результате принявшего массовый характер национально-освободительного движения десятки государств Азии, Африки, Центральной и Южной Америки, Океании получили независимость. Вместе с тем проявление прежнего колониализма и в современных условиях имеет место, в частности в форме «остатков» колониальных владений. Так, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии сохраняет контроль над Гибралтаром, Фолклендами, Виргинскими островами, островом Святой Елены; Франция – над Гватемалой, Гвианой, Мартиникой, Сент-Пьером и Микелоном, Французской Полинезией. Применительно к африканскому ареалу признаки колониального прошлого сказываются во всем, но в особенности сильное влияние испытывают государственно-правовые системы, вследствие чего они характеризуются чрезвычайным разнообразием. Кроме отмеченного фактора, разнотипность правовых систем этих стран в значительной мере обусловлена культурным разнообразием государств Африки, заключена в их особом историческом и социокультурном развитии.

Все эти государства (неверно их называют развивающимися, странами третьего мира) различны по уровню социально-экономического и политического развития, форме правления, форме государственно-территориального устройства, политическим (государственным) режимам. Особенным для рассматриваемых государств являются процессы становления и развития национальной государственности. На состояние государственности, действенности конституционных институтов в значительной мере сказываются особенности социально-политического развития африканских стран: с 1963 по 2003 гг. в Африке произошло свыше 30 крупных войн, свыше 111 военных переворотов, несколько тысяч военных и межэтнических конфликтов. Понятно, что данное обстоятельство крайне отрицательно влияет на национальную государственность, качество жизни населения. Специалисты говорят о растущем социально-экономическом разрыве между Африкой и Европой. Как свидетельствуют компетентные источники, национальную государственность подтачивают преступность, коррупция и трайбализм (от англ. tribalism – племя) – культурно-бытовая и социально-политическая обособленность этнических племен, зачастую переходящая в противостояние. Именно воздействие этих обстоятельств определяет в целом ряде государств континента политический режим, который нельзя отнести к демократическому (в его западном понимании), в нем наличествуют черты авторитаризма и чрезмерного централизма.

Выбор модели государственно-правового развития – еще один из факторов, влияющих на состояние современной государственности африканских государств. Как отмечают исследователи, таких моделей несколько:

(а) одна группа государств развивалась по традиционному пути при поддержке инвестиций (Тунис, ОАЭ). При этом эти государства достигли неоспоримых преимуществ;

(б) еще одна группа азиатских государств (Алжир, Ангола, Гвинея, Египет, Мозамбик, Сомали) восприняли модель социалистической ориентации. Однако, не имея существенной поддержки, как это было в начале избранного пути от СССР, практически все государства в последующем отказались от этой модели. К примеру, с Анголой такая трансформация произошла в начале 1990-х годов (т. е. после распада СССР);

(в) наконец, это способ организации верховной публичной власти, присущий странам Тропической Африки: на развитие государственности этих стран сильное (если не определяющее) влияние оказывают позиции родоплеменной знати¹.

Как отмечалось, доминантой государственно-правового развития стран Африки является их принадлежность в прошлом к тем или иным метрополиям – Великобритании, Франции, Португалии, Бельгии и т. д.² С рассматриваемых позиций обособляются группы стран, правовой образ которых сформировался под воздействием какой-то одной из колониальных держав в прошлом. Так, на правовые системы целой группы стран (Гамбия, Кения, Гана, Либерия, Малави, Маврикий, Нигерия, Судан, Танзания, Уганда, Замбия, Зимбабве) существенное влияние оказал (и оказывает) государственно-правовой опыт и современная конституционная практика Великобритании. Соответственно система законодательства, судебная практика отмеченной группы стран развиваются в большей или в меньшей степени по британскому образцу. Одновременно Вестминстерская система оказывает прямое воздействие на государственное (конституционное) устройство таких стран, устройство парламента. Так, согласно ст. 62 Конституции Объединенной Республики Танзания «учреждается Парламент Объединенной Республики, который состоит из двух составных частей – Президента и Национального собрания». Аналогична редакция ст. 49 (1) Конституции Малави³.

Существенно отличаясь от правовых систем других континентов, правовые системы государств Африки вместе с тем не образуют некий архетип – единую африканскую семью права. В компаративистике такую правовую общность квалифицируют плюралистической: она отличается параллельным существованием, в буквальном смысле переплетением, различных правовых систем: обычного, религиозного, романо-германского и общего права⁴.

¹ См. : Африка : В 2 т. Т. 1: А – К. 2010. Африка. Т. 1. С. 104–105.

² Следует обращать внимание и на фактор идеолого-мировоззренческого характера, под эгидой которого происходили процессы деколонизации в 1960-х годов. Как известно, традиционной концепцией колониализма, вызревшей в умах представителей Старой Европы и традиционной для XIX – первой половины XX в., объявлялась расовая теория, базировавшаяся на том постулате, что африканцы не способны самостоятельно подняться на более высокую ступень развития и потому должны под жестким контролем европейских наставников перенимать базовые признаки западной цивилизации. Более завуалирована и имевшая управленческо-экономический подтекст представляла собой теория, основанная на симбиозе утилитаризма и рационализма. Ее суть в том, что интересы эффективного управления и извлечения коммерческой выгоды в сложных климатических и общественных условиях африканских государств (в данном случае речь шла о Конго) требуют максимальной регламентации жизни колонизированных народов, а также обеспечение исполнения директив любыми средствами (Политические системы современных государств : Энциклопедический словарь. Т. 4. С. 94). Под влиянием колониального фактора, восприняв западный этнос в крайне ограниченном объеме, африканцы оказались во многом отвлечены, если не сказать, изолированы от ценностей своей традиционной цивилизации.

³ Конституции государств Африки и Океании : сборник. Том 2. Восточная Африка / отв. ред. Т. Я. Хабриева. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2018. С. 701, 381.

⁴ См. об этом: Червонюк В. И. Теория государства и права : учебник для вузов. М. : ИНФРА-М, 2009. С. 645 и сл.

Другая группа государств (Алжир, Ангола, Бенин, Республика Конго и др.) испытывают в государственно-правовом развитии сильное влияние правовых (в том числе и конституционных) систем стран романо-германской семьи – Франции (в большей степени), а также Португалии, Бельгии, Испании. Существуют и такие страны, в правовых системах которых одновременно присутствуют особенности двух правовых семей (Камерун, Лессото, Сомали). В ряде африканских стран сохранение традиционных конституционных порядков в значительной мере связано с действием религиозных систем права (мусульманское, индуское). Их влияние на государственно-правовое развитие таких стран (Алжир, Марокко, Судан, Сомали, Чад) является определяющим. В частности, в Судане мусульманское право «прижилось» (точнее сказать, было навязано) после завоевания северной части континента арабами. В последующем именно это обстоятельство заявит о себе таким образом, что это явится одной из едва ли не самых существенных причин раскола государства и, как следствие этого, возникновения наряду с Республикой Судан нового государства – Южного Судана.

Довольно большую группу образуют страны, в которых существенное или определяющее значение имеет обычное право (Нигер, Центрально Африканская Республика, Республика Камерун, Бенин, Танзания и др.). Отмечая эти особенности в правовом развитии африканских государств, следует обратить внимание на то обстоятельство, что конец XX – начало XXI вв. характеризуется тем, что на правовые (и конституционные) системы существенное влияние оказывает феномен правовой конвергенции: правовой аккультурации в той или иной степени подвержены все страны и континенты. Не является исключением и регион Африки¹.

В связи с этим происходит взаимное влияние друг на друга различных типов правовых систем, что наиболее отчетливо проявляется в сближении континентальной системы права и системы общего права. Наблюдаются две взаимообуславливающие друг друга тенденции: интервенция закона и законодательной культуры в сферу общего права, с одной стороны, и возрастание роли судебной деятельности и прецедентной практики в системе континентального права – с другой. Вследствие правовой конвергенции (интеграции), при которой происходит взаимное обогащение права в различных ареалах, в правовых системах демократических стран появляются известные черты общности, своего рода «новой однотипности»². Вместе с тем национальные правовые системы не утрачивают своей идентичности, сохраняя относительную самостоятельность, присущую им самобытность. Интернационализация национального права переплетается с доместикацией (интернационализацией) международного права, проявляющейся в признании его частью внутреннего права страны. Все большее число международных норм инкорпорируется внутренним правом и там обретает свое полное значение³.

¹ См. об этом: Червонюк В. И. Государство, право глобализация // Гос-во и право. – 2003. – № 8. – С. 97–94; Червонюк В. И. Традиции как выражение преемственности в правовом развитии, их регулятивные особенности, взаимосвязь с инновациями в сфере действия конституционного права // Юридическая техника. – 2011. – № 5. – С. 511–527; Червонюк В. И. Традиции и инновации в структуре права и конституционном развитии в контексте модернизации российской государственности (в трех выпусках). Вып. 3. Традиции и инновации в государственно-правовом развитии России в контексте феномена правовой аккультурации и модернизации Российского государства // Вестник Московского университета МВД России. – 2011. – № 12; Червонюк В. И. Структура права: закономерности формирования и развития (в девяти выпусках). Вып. восьмой. Гуманитарное право как проявление мультиструктурных преобразований в современных правовых семьях // Вестник Московского университета МВД России. – 2014. – № 6.

² Цвайгерт К., Кётц Х. Введение в сравнительное правоведение в сфере частного права. В 2-х т. / пер. с нем. М., 1998. Нередко эти процессы описываются понятием гармонизации права (Б. Н. Топорнин, И. И. Лукашук и др.).

³ См. об этом: Червонюк В. И., Калинин И. В. Государство, право, глобализация. Гос-во и право. – 2003. – № 8. – С. 94–97.

Являясь в общем сравнительно новой ветвью права¹, конституционное право государств Африки тем более отличается сравнительной молодостью и лабильностью. Динамизм в развитии стран рассматриваемого континента определил и отношение к конституционному законодательству. После принятия в 1960-х годах первых конституций, преследовавших главным образом цель заявить о самостоятельности и «собственном» пути развития, имевших во многом декларативный и не соответствующий действительным конституционным реалиям характер, большинство государств Африки к концу XX – началу XXI в. приняло новые основные законы, гораздо в большей степени соответствующие характеру их конституционного (государственно-правового) развития; конституционные системы иных государств претерпели существенные изменения². Для государств рассматриваемого региона такое отношение к конституционному законодательству можно считать вполне объяснимым: первые конституции явились результатом компромисса между силами национально-освободительного движения и колониализмом, вследствие чего для основных законов новых государств, в частности бывших колоний Великобритании, было характерно включение в конституционные тексты норм, закрепляющих статус доминиона, сохранение прав и привилегий племенной и феодальной верхушки, являвшейся опорой колониального режима, конституционное оформление прав некоторых групп населения (к примеру, закрепление особых права белого меньшинства (Конституция Зимбабве) и др.³

Как отмечалось, во всех странах национальные конституции, как правило, разрабатывались после обретения независимости. При этом большинство таких конституций принимались парламентами, в ряде случаев учредительными собраниями или референдумами. Характерно то обстоятельство, что первые конституции некоторых африканских государств в 70-е годы XX в. принимались на съездах правящих общественно-политических движений; тем самым их легитимность вызывала серьезные сомнения. Многие конституции, в том числе и принятые в новейшее время, принимались при активном участии западных стран. Так, в частности, в значительной мере октроированный характер носит Конституция Ирака 2005 г. Юридически безупречная по форме и содержанию, она, однако, не решает главной задачи – обеспечение конституционной стабильности и устойчивого развития страны⁴.

¹ Если формирование теоретической юриспруденции относится уже к XII–XIII вв., то отпочкование конституционного права в самостоятельную научную отрасль произошло значительно позже в отличие от других юридических наук (например, гражданского, уголовного права), хотя процесс выделения новых юридических дисциплин продолжается и сейчас (см.: Червонюк В. И. Конституционное право зарубежных стран: курс лекций в 10 выпусках. Вып. I. Часть I. С. 25 и сл.).

² Вместе с тем и в новейших условиях зависимость многих стран Африки от высокоразвитых стран остается весьма значительной. Поэтому, несмотря на декларируемые государственный суверенитет и независимость, многие из них зависимы в политическом и экономическом отношении от этих государств (нередко метрополий) и проводят прозападную политику; немаловажно то обстоятельство, что ключевые позиции в экономике занимает крупный иностранный капитал.

³ Африка : В 2 т. / редкол. : А. М. Васильев и др. М. : ООО «Издательство «Энциклопедия» : ИД «ИНФРА-М», 2010. Т. 1: А–К. 2010. С. 101 и сл.

⁴ Червонюк В.И Конституционное право зарубежных стран : курс лекций: в 10 выпусках. Вып. 2. Учение о конституции. М., 2014.

Отсутствие конституционно-правовой стабильности, можно сказать, характерная черта целой группы государств Африки. Нередко конституционные нормы подгоняются под конъюнктурные интересы правящих кругов, тех или иных кланов и неоправданно часто изменяются. Так, Конституция Гаити стала 23-м конституционным документом в политической истории страны, начиная с 1801 г. В 2007 г. в Таиланде принята 18-я по счету Конституция этого королевства.

Действующие конституции государств Африки можно подразделять по различным основаниям, в частности по географическому признаку: конституции государств Северной и Центральной Африки, государств Восточной и Западной Африки. Представляется целесообразным систематика действующих конституций государств рассматриваемого региона на две большие группы: а) принятые в последней четверти XX в.; б) принятых в XXI в.

Соответственно к *первой группе* следует отнести конституции: Республики Маврикий от 12 марта 1968 г. (в ред. от 20 марта 2012 г.); Исламской Республики Иран от 15 ноября 1979 г. (в ред. от 28 июля 1989 г.); Демократической Республики Сан-Томе и Принсипи от 10 марта 1990 г. (в ред. от 25 января 2003 г.); Республики Экваториальной Гвинеи 1991 г. (в ред. 1996 г.); Сахарской Арабской Демократической Республики 1991 г. (с изм., принятыми на 10-м Конгрессе Фронта ПОЛИСАРИО 26 августа – 4 сентября 1999 г.); Габонской Республики от 26 марта 1991 г. (в ред. от 12 января 2011 г.); Исламской Республики Мавритания от 12 июля 1991 г. (в ред. от 20 марта 2012 г.); Республики Джибути от 4 сентября 1992 г. (в ред. от 21 апреля 2010 г.); Федеративной Демократической Республики Эфиопия от 8 декабря 1994 г.; Республики Малави от 16 мая 1994 г. (в ред. от 1 ноября 2010 г.); Республики Уганда от 8 октября 1995 г. (в ред. от 20 апреля 2015 г.); Республики Камерун от 18 января 1996 г. (в ред. от 14 апреля 2008 г.); Объединенной Республики Танзания от 25 апреля 1977 г. (в ред. от 20 февраля 2012 г.); Республики Чад от 31 марта 1996 г. (в ред. от 15 июля 2005 г.); Алжирской Народной Демократической Республики от 8 декабря 1996 г. (в ред. от 7 марта 2016 г.); Эритреи от 23 мая 1997 г. и др.

Ко *второй группе* относятся: Промежуточная Национальная Конституция Республики Судан от 9 июля 2005 г., конституции Союза Коморских островов от 23 декабря 2001 г. (в ред. от 17 мая 2009 г.), Республики Руанда от 26 мая 1993 г. (в ред. от 24 декабря 2015 г.), Республики Мозамбик от 16 ноября 2004 г. (в ред. от 20 августа 2007 г.), Республики Бурунди от 18 марта 2005 г., Республики Ирак от 15 октября 2005 г., Демократической Республики Конго от 18 февраля 2006 г. (в ред. от 20 января 2011 г.), Республики Кения от 4 августа 2010 г., Республики Ангола от 21 января 2010 г., Королевства Марокко от 29 июля 2011 г. (в ред. от 29 июля 2011 г.), Федеративной Республики Сомали от 1 августа 2012 г., Арабской Республики Египет от 15 января 2014 г., Центрально-Африканской Республики – от 14 декабря 2015 г., Республики Конго от 25 октября 2015 г. Это также Переходная Конституция Республики Южный Судан от 7 июля 2011 г. (в ред. от 1 марта 2013 г.), Конституционная декларация Государства Ливии от 3 августа 2011 г. (в ред. от 6 августа 2014 г.) и др.

Таким образом, только одна из отнесенных к первой группе конституций африканских государств, принятых в конце XX в. (Конституция Эритреи), осталась неизменной. В Конституцию Ирана поправки были внесены спустя 10 лет после ее принятия, однако за последние 30 лет она остается неизменной (на это обстоятельство влияют, прежде всего, факторы социокультурного, или цивилизационного характера). Что же касается подавляющего числа конституций государств данного ареала, то все они либо действуют в новой редакции, принятой в первом или во втором десятилетии XXI в., либо приняты сравнительно недавно. Если иметь в виду тот факт, что

более чем в 20-ти государствах Африки конституции приняты в новейшее время, то, видимо, можно предположить, что наблюдается устойчивая тенденция сближения в странах африканского континента фактической и юридической конституции. В то же время конституционный динамизм, при определенных условиях может, очевидно, свидетельствовать и об отсутствии устойчивости социально-экономического и политического развития отдельных из этих стран.

Хотя страны рассматриваемого континента и в новых конституциях сохраняют основные черты воспринятых ими моделей позитивного конституционного права своих бывших метрополий, тем не менее, по происшествию определенного времени содержание конституций претерпевает определенную модификацию. В частности, обращается внимание на то обстоятельство, что Конституция Кот-д'Ивуара 2000 г. как и ранее построена по модели конституции Франции. Однако это лишь сугубо внешнее сходство. Конституционная практика каждой из этих стран в силу разнотипности существующих конституционных традиций, особенностей политического, экономического и социального развития имеет мало общего. Такое же сходство с упомянутой Конституцией Франции имеют конституции таких африканских стран, как Того и в Буркина-Фасо.

Конституционалисты обратили внимание на то обстоятельство, что задолго до интеграционных процессов в Европе, принятые в 1960 г. конституции Ганы и Мали 1960 г. закрепили положения о частичном или полном отказе от национального (государственного) суверенитета в пользу африканского единства. Европейские конституции, равно как и страны с уже устоявшимися конституционными традициями, лишь спустя определенное время станут включать в национальные основные законы нормы, ограничивающие суверенитет государства в пользу наднациональных сообществ¹.

«Переформатированной» новацией можно считать положения Конституции Нигера 1992 г. о праве и обязанности народа на сопротивление и гражданское неповиновение любому репрессивному режиму или режиму, пришедшему к власти неконституционным способом. Справедливо обращается внимание и на то обстоятельство, что Конституция ЮАР 1966 г. закрепила равенство практически всех языков народов страны и закрепила неизвестный конституционному праву даже европейских стран широчайший набор прав личности.

Обращают на себя внимание и «новации» локального характера. К примеру, у народа Йоруба (Нигерия, Бенин, Тонго) главой государства является король – Оба. Тем не менее, термин «король» имеет несколько иное значение в отличие от западной правовой традиции: если в Европе король – это верховный глава всего государства, ранее не зависевший ни от права, ни от государства, то в Африке этот институт иной: упомянутый Оба избирается советом старейшин и может действовать вопреки решениям совета. В случае отклонения от норм права Оба мог быть смещен с поста и «должен был умереть в тот же день».

Особенным для конституционно-правового регулирования африканских государств является закрепление в основных законах конституционных учре-

¹ Червонюк В. И. Конституционное право зарубежных стран : курс лекций. Вып. 1. Ч. II. С. 123.

ждений и инструментов, назначением которых – обеспечение гражданского мира и согласия в стране, развитие институтов гражданского общества. К примеру, Конституция Бурунди закрепляет статус Национального совета по вопросам национального единства и примирения (ст. 269), Национального комитета по предотвращению и искоренению геноцида, военных преступлений (ст. 274), Национального совета по коммуникациям (ст. 284).

Проявление национальной конституционной самобытности позволяет африканским странам одновременно сохранять присущую им конституционную идентичность. В этой связи конституционно закрепляется принцип африканского единства (Мали, Ганы, Либерии; ряд конституций Северной Африки базируются на принципах арабского единства (при Мобуту Сесе Секо Конституция Заира основывалась на идеологии мобутизма). Согласно Конституции Сомали «Федеративная Республика Сомали – мусульманская страна, которая является членом африканских и Арабский наций». Вместе с тем в конституциях отдельных стран отмечается чрезмерный крен в сторону демонстрации национальной самобытности. Так, согласно Конституции Федеративной Республики Сомали «...ислам – религия Государства (2) никакая религия, кроме ислама, не может пропагандироваться в стране...» (ст. 2); «Федеративная Республика Сомали основывается на принципах Священного Корана» (ст. 3 (2)).

Весьма осторожно конституционный законодатель любого африканского государства относится к оценке соотношения национальной конституции и международного права».

Современные конституции государств Африки (понимаемые в формальном их значении) в принципе соответствуют общемировым конституционным стандартам, идеалам демократической государственности. В этой связи вывод о том, что «к специфическим особенностям конституций стран Африки следует отнести закрепление в них безусловного примата норм конституций не только к национальному праву, но и в отношении международного права» требует уточнения. Что касается примата конституции по отношению к национальному праву, то это аксиоматичное положение присуще всем без исключения национальным конституциям. Поэтому положение п. 3 ст. 2 Конституции Эритреи о том, что «Конституция является верховным законом страны и источником всех законов государства, а все законы, указы и акты, противоречащие ее нормам и духу, не должны иметь юридическую силу»¹, является универсальной конституционной нормой. Что же касается международного права, то современные Конституции государств Африки в подавляющем большинстве случаев сохраняют молчание, которое, по-видимому следует признать «квалифицированным молчанием». Конституция Эфиопии (ч. 4 ст. 9) устанавливает: «Все международные договоры, ратифицированные Эфиопией, являются составной частью ее правовой системы». Аналогично положение п. 1 ст. 211 Конституции Малави². По Конституции Республики Мозамбик «нормы международного права, принятые в соответствующем порядке, обладают такой же юридической силой в правовой системе Мозамбика,

¹ Конституции государств Африки и Океании : сборник. Том 2. Восточная Африка. С. 897.

² Там же. С. 919, 477.

как и нормативные акты, изданные в соответствии с Конституцией Ассамблеи Республики и Правительством» (п. 2 ст. 18)¹.

Современные конституции государств Африки содержат развернутые положения, относящиеся к установлению конституционных основ функционирования политических партий (включая гарантии деятельности оппозиционных партий), избирательной системы страны, противодействия коррупции. Так, Конституция Маврикий включает главу шестую «Руководящие государственные должностные лица и противодействие коррупции»; глава седьмая этой же Конституции – «Представительство народа. Избирательная система и избирательный процесс, избирательная комиссия по выборам».

Типичными для африканских конституций является закрепление в начальных главах развернутых положений о народовласти. В этой связи положение ст. 6 Конституции Бурунди о том, что «принципом Республики является правление народа, по воле народа и для народа»², воспроизводимое конституциями Демократической Республики Сан-Томе и Принсипи (ст. 19), Джибути (ст. 1) и др., можно сказать, имеет универсальное значение для всех конституций африканских стран. Эти общие фундаментальные положения нередко получают конкретизацию в тех структурных частях национальной конституции, в которых определяется конституционный статус высших органов государства. Так, согласно ст. 129 (2) Конституции Республики Кения от 4 августа 2010 г., помещенную в главу девятую «Исполнительная власть», «исполнительная власть осуществляется в форме, совместимой с принципами служения народу Кении, с целью обеспечения его благосостояния»³. Примечательно в этой же связи положение ст. 11 Конституции Алжирской Народной Демократической Республики: «Воля народа является основой легитимности государства и составляет смысл его существования. Его девиз: «Создано народом и служит народу». Оно призвано служить исключительно интересам людей»⁴.

Симптоматично, что новейшие конституции африканских государств существенно изменились, включают положения, указывающие на высокую степень правовой культуры национального конституционного законодателя. В частности, следует обратить внимание на придание фундаментальным ценностям наряду с конституционными (общеправовыми) принципами регулятивного значения.

Так, ст. 10 Конституция Республики Кения от 4 августа 2010 г. («Национальные ценности и принципы управления») устанавливает: «(2) Национальные ценности и принципы управления включают: (а) патриотизм, национальное единство, разделение властей и децентрализацию властных полномочий, верховенство права, демократию и участие народа; (б) человеческое достоинство, право справедливости, социальная справедливость, толерантность, равенство, права человека, недискриминацию и защиту маргинализированных групп; (с) надлежащее управление, добросовестность, прозрачность и подотчетность; и d) устойчивое развитие»⁵.

¹ Конституции государств Африки и Океании : сборник. Том 2. Восточная Африка. С. 491.

² Там же. С. 22.

³ Там же. С. 147.

⁴ Там же. С. 30.

⁵ Там же. С. 100–101.

Таким образом, можно сказать, что новейшие конституции государств Африки отражают ценности мирового конституционализма и тем самым подчиняют национальные публичные порядки универсальным конституционным стандартам. В то же время следует иметь в виду, что также в особенности характерно для рассматриваемой группы стран, закрепляемые в национальных конституциях идеалы зачастую выступают не столько отражением действительности, сколько целью, достижение которой обусловлено действием многих факторов.

В политологической литературе отмечается, что «конституции целого ряда государств характеризуются непоследовательностью и противоречивым отношением к базовому принципу разделения властей, который во многих странах Африки (равно как и Азии) до недавнего времени отрицался или признавался частично, что самым непосредственным образом сказывалось на характере государственного и политического режима». Представляется, что, действующие конституции абсолютного большинства стран Африки, напротив, достаточно последовательно закрепили в национальных основных законах принцип разделения властей, а нередко и механизмы его обеспечения. Для конституций таких стран типичной является следующая схема (можно сказать, конституционная формула): исполнительную власть (не только де-факто, но и де-юре эта власть, видимо, признается «первой» властью) осуществляет президент (назначаемые им вице-президент/ы) и правительство; законодательную – парламент (одно- или двухпалатный, притом что президент наделяется законодательными полномочиями, законы могут приниматься/отменяться референдумом, в ряде стран их конституциями признается право законодательной инициативы); судебную власть – конституционно предусмотренные суды. Это, можно сказать, классическая модель разделения властей, которая в большинстве стран Европы интерпретируется национальными конституциями не так определено.

Следует иметь в виду, что для африканских государств (как и для государств иных регионов мира) не существует единого стандарта в выборе модели верховной власти. Действительно, как отмечалось, в этой группе стран заметен интерес к сильной президентской власти. Наряду с этим далеко не единичны случаи иного выбора. Так, иногда ветви власти в национальных конституциях представлены в иной, чем это характерно для субпрезидентского правления, последовательности, что указывает на выбор иной конструкции верховной власти страны. Так, согласно ст. 61 Конституции Руанды («Ветви власти») «ветвями власти являются следующие: 1) законодательная власть; 2) исполнительная власть; 3) судебная власть». Казалось бы, что положение ст. 97 о том, что «исполнительная власть принадлежит Президенту Республики и Кабинету», что «премьер-министр назначается на должность и освобождается от должности Президентом» (ст. 116), что Кабинет несет ответственность перед Президентом и Парламентом» (ст. 117)¹ уточняет месторасположение ветвей власти в системе разделения властей (склоняясь к той или иной разновидности президентского правления). Однако положения Конституции о вотуме доверия Парламента в отношении правительственных программ

¹ Конституции государств Африки и Океании : сборник. Том 2. Восточная Африка. С. 585.

(ст. 127), пространный перечень форм парламентского контроля за деятельностью Правительства (ст. 128), о вотуме недоверия Правительству или одному или нескольким его членам (ст. 129)¹ указывают на сильные позиции Парламента в системе власти.

Нетипичной для африканских государств является форма правления в Федеративной Республике Сомали. Отмеченная атипичность – в статусе Президента, который избирается на «совместной сессии» палат Федерального парламента (ст. 89) и является главой государства с объемом полномочий, характерным для парламентской формы правления. Исполнительная власть конституционно вверяется Совету министров – «высшему исполнительному органу Федерального правительства (ст. 97). При этом, согласно Конституции, Народная палата (нижняя палата Федерального парламента) полномочна выражать недоверие Премьер-министру, Совету министру (ст. 69)².

Современные конституции африканских государств, вне зависимости от принадлежности к той или иной правовой семье, как правило, обособляют институт прав и свобод в отдельных главах, разделах, структурных частях основного закона, в целом достаточно детально закрепляют *правовой статус личности*. Из принципа формального равенства проистекает запрет на дискриминацию в зависимости от пола, места жительства, социального положения, национальной, расовой, кастовой принадлежности. Как правило, конституции закрепляют гендерное равенство в правах (что в действительности не соблюдается³). Конституционно закрепляется предусмотренный Международным биллем о правах широкий набор гражданских, политических и социальных прав и свобод. Так, в Конституции Бурунди правам и свободам посвящен раздел II. «О Хартии основных прав и обязанностей человека и гражданина» (ст. 19–74)⁴, в Конституции Джибути – раздел II. «О правах и обязанностях чело-

¹ Конституции государств Африки и Океании : сборник. Том 2. Восточная Африка. С. 587–588.

² Там же. С. 638, 627.

³ В Африке, несмотря на уверения властей о месте женщин в управлении делами государства, их политическое участие остается ограниченным. Такая ситуация имеет место во многих странах континента (Бенин, Буркина-Фасо, Того и др.). Представляя в таких странах более половины всех избирателей, женщины не имеют соответствующего представительства в законодательных органах. Так, в Парламенте (Национальном собрании) Бенина удельный вес женщин в 1987 г. равен был 9 %, а спустя 20 лет (по состоянию на 2007 г.) доля женщин в национальном Парламенте составляет всего 8,43 %. В Буркина-Фасо женщина была избрана в Парламент только в 1977 г. Подобная статистика имеет место и в Парламентах других африканских стран; она обусловлена положением женщины в обществе, является следствием как вековых традиций в африканских обществах, так и искусственно создаваемыми находящимися у власти организованными политическими силами препятствий. В странах, в особенности тех, которые подверглись влиянию ислама, статус женщин, рассматривается ниже статуса мужчины; существует устойчивое предубеждение о том, что у женщин нет права участвовать в принятии политических решений, ее роль ограничена сугубо сферой домашнего быта. Как отмечается в специальной литературе, такое положение поддерживается еще со школы, где законы по борьбе с неграмотностью ограничиваются «домашним» пространством и мало имеют отношения к социально-экономической и культурной тематике, которые оказывают влияние на жизнь женщин, на условия труда, на вековые устои, на бедность и безработицу (см. об этом: Онтсугу Ролланд Жорж. Парламент в условиях нового конституционализма и демократических преобразований в Африке на рубеже XX–XXI веков : на примере Республики Бенин, Буркина-Фасо : автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2009).

⁴ Конституции государств Африки и Океании : сборник. Том 2. Восточная Африка. С. 23–30.

века» (ст. 10–19)¹, в Конституции Кении – глава четвертая «Билль о правах» (ст. 19–59)², в Конституции Республики Маврикий – глава II. «Защита основных прав и свобод личности» (ст. 3–18)³, в Конституции Республики Малави – глава 4. «Права человека» (ст. 15–44, притом, что обособлены ст. 23 «Права детей» и ст. 24 «Права женщин»), в Конституции Республики Мозамбик – глава II. «Права, свободы и обязанности» (ст. 48–111), в Конституции Руанды – глава IV (ст. 12–43), в Конституции Эритреи – глава III. «Основные права, свободы и обязанности» (ст. 14–29)⁴, в Конституции Эфиопии – глава 3. «Основные права и свободы» (в главе обособлены права человека и демократические права) (ст. 13–44)⁵. Аналогична конструкция Конституции Объединенной Республики Танзания, включающая специальную главу «Основные права и свободы»⁶, и т. д.

Конституционно африканские государства обязываются оказывать помощь и содействие отсталым в развитии этническим группам, слоям населения, включая оказание помощи социальным группам населения, проживающих в отдаленных и труднодоступных районах страны. В этой связи примечательно Шестое приложение к Конституции Кении «Переходные и последующие положения», которым определяются «действующие обязательства закона и права» (правительства страны, публичных властей) по отношению к обеспечению конституционно закрепленных основных прав и свобод⁷.

Принципиально значимо, что конституции отдельных государств Африки закрепляют особую в технико-юридическом отношении конструкцию открытого перечня прав и свобод, не свойственную, к примеру, конституциям государств Европы. Согласно ст. 29 («Остаточные права») Конституции Эритреи «права, перечисленные в данной главе, не должны исключать другие права, исходящие из духа данной Конституции, и принципы общества, основанные на социальной справедливости, демократии и букве закона»⁸.

В то же время следует обратить внимание и на то, что конституционная система прав и свобод нередко отличается излишней декларативностью, отсутствием реальных гарантий. Реализация прав и свобод оказывается зависимой от материального благополучия, принадлежности к правящему классу, институтам традиционного общества. Нередко основные права ограничиваются не только по общепризнанным правовым основаниям (в интересах защиты общественной морали и правопорядка, защиты прав и свобод), но и по мотивам политической целесообразности. Неэффективными, как того требуют международно-правовые стандарты, являются предусмотренные национальными конституциями учреждения и механизмы защиты прав личности. Закрепленный в национальных конституциях институт судебной правовой защиты не

¹ Конституции государств Африки и Океании : сборник. Том 2. Восточная Африка. С. 76–77.

² Там же. С. 103–120.

³ Там же. С. 266.

⁴ Там же. С. 900–904.

⁵ Там же. С. 919–932.

⁶ Там же. С. 675–684.

⁷ Там же. С. 230–240.

⁸ Там же. С. 904.

получил развития, поскольку граждане ограничены в доступе к правосудию, к квалифицированной юридической помощи.

Современные конституции африканских государств не устраняют асимметрии в системе властеотношений. В механизме разделения властей судебная власть фактически не является однопорядковой с исполнительной и законодательной ветвями власти¹. Проблемностью отличается важнейшая составляющая конституционного регулирования – организация верховной публичной власти.

Действие конституционных институтов в большинстве африканских государств и в новейших условиях имеет существенную специфику. Это в особенности касается практики проведения общенациональных выборов, прежде всего выборов президента страны. Нередко такие выборы порождают сложный конституционный кризис, иногда перерастающий в гражданскую войну в стране.

Так, 31 октября (первый тур) и 28 ноября 2010 года (второй тур) в Кот-д'Ивуаре (прежнее название государства – Берег Слоновой Кости) состоялись первые за десять лет президентские выборы. Данные выборы стали первыми в стране с 2000 года; их проведение было первоначально запланировано на 2005 г., но несколько раз откладывалось из-за гражданской войны и трудностей в организации процесса голосования. Наблюдатели от Европейского Союза признали выборы соответствующими демократическим нормам, однако негативно отозвались о медленной процедуре подсчета голосов. Во второй тур прошли действующий президент Лоран Гбагбо, пользующийся поддержкой на юге страны, и лидер оппозиции – бывший премьер-министр Алассан Уаттара, пользующийся поддержкой населения северной части страны. 2 декабря 2010 г. Независимая избирательная комиссия (НИК) объявила предварительные результаты, согласно которым Алассан Уаттара победил во втором туре, набрав 54 % голосов избирателей. Однако президент конституционного совета (КС) немедленно объявил данные результаты недействительными, а на следующий день конституционный совет объявил победителем Лорана Гбагбо. И Гбагбо, и Уаттара объявили себя победителями и принесли президентскую присягу. Одновременно Уаттара был признан президентом мировым сообществом. Но Лоран Гбагбо, который правил страной с 2000 г., отказался передать власть, что в дальнейшем привело к вооруженным столкновениям сторонников двух президентов. По данным Красного Креста, в боях погибли более 11 тыс. чел. Только в начале апреля 2011 г. при поддержке международных сил сторонники Уаттары захватили резиденцию Гбагбо в Абиджане. Сам экс-президент был отправлен в тюрьму².

Несколько сходная ситуация сложилась в Венесуэле. На выборах 20 мая 2018 г. президентом страны был избран Н. Мадуро. За него отдали голоса 67,84% принявших участие в голосовании избирателей (участие в выборах приняли 46,7% избирателей от общего их количества – всего 20 млн. Примерно 40 государств (включая 14 государств Латинской Америки, ОАГ) отказались признать легитимность результатов президентских выборов. В том же году Верховным судом страны избранный президент был приведен к присяге и вступил в должность. 23 января 2019 г. спикер Национальной ассамблеи (однопалатного парламента) Хуан Гуайдо провозгласил себя временно исполняющим обязанности Президента страны. Неконституционное решение Гуайдо поддерживали практически все западные государства. Между тем население страны в большей своей части поддерживало избранного Президента. На стороне Н. Мадуро были также силовые структуры государства, армия прежде всего. Гуайдо в ультимативной форме предложил

¹ См. : Политические системы современных государств : энциклопедический словарь: В 4 т. Т. 4: Африка.

² [http://ru.wikipedia.org/wiki/Президентские выборы в Кот-д'Ивуаре \(2010\)](http://ru.wikipedia.org/wiki/Президентские_выборы_в_Кот-д'Ивуаре_(2010)).

армии в срок до 23 февраля 2019 г. «определиться», чью сторону они будут поддерживать.

Подобные ситуации в принципе хорошо известны новейшей конституционной истории латиноамериканских стран. Так, ранее (в 2010 г.) небезконфликтно проходили выборы президента в Бурунди¹.

Для большинства стран африканского континента характерно закрепление в действующих национальных конституциях республиканского строя. Негативное отношение к монархическому правлению в немалой степени связано с отношением к бывшим метрополиям.

Так, Кения, являвшаяся бывшей колонией Великобритании, на первоначальном этапе избирает Вестминстерскую модель правления: британский монарх – глава государства, двухпалатный парламент (скорее всего, сконструированный по англо-американскому образцу и состоявший из Палаты представителей и Сената), конституционное признание многопартийной системы. Однако с укреплением центральной власти (процессами централизации власти) в 1964 г. в Конституции Кении закрепляется президентская (субпрезидентская) модель власти. Одновременно наблюдается процесс укоренения авторитарных начал в государственном управлении: запрет оппозиционной партии и фактическое утверждение однопартийной системы; аннулируется принцип бикамерализма; складывается жесткая зависимость регионов от центра (центрального правительства), упраздняются провинциальные советы; законодательно устанавливаются неправомерные основания для ограничения прав и свобод. Принятая в 1974 г. пропрезидентская Конституция явилась консолидацией ранее принятых конституционных законов. Потребовалось длительное время, вмешательство международного сообщества для устранения этих негативных явлений.

Новейшие конституции африканских стран в принципе отличаются инвариантностью в выборе модели верховной власти. Хотя, безусловно, в современных конституциях африканских стран приоритет отдается неоклассическим моделям организации власти – субпрезидентским и квазиполупрезидентским формам правления. Для ряда стран характерен монархический строй, отличающийся сильными прерогативами главы государства (Катар, Кувейт, Лессото, Непал (до 2007 г.), Марокко, Объединенные Арабские Эмираты, Саудовская Аравия, Свазиленд). В системе верховной публичной власти этих стран центральное место принадлежит главе государства – монарху. Парламентские формы правления по объективным и субъективным причинам не имеют широкого распространения. Примечательно то обстоятельство, что на африканском континенте не сохранилось абсолютных монархий, упраздненных уже в начальный период деколонизации.

В то же время «родимые пятна» абсолютистского режима имели проявления и в условиях республиканского правления. В частности, в последней трети XX в. в ряде стран Африки сложился институт пожизненного президента (Заир, Малави, Центрально-Африканская Республика, Тунис, Уганда), являющийся основой антидемократических режимов и по своей сути близкий к самым одиозным монархическим формам правления. В этом случае глава государства занимал свой пост десятилетиями, часто даже без формальных избирательных процедур, и обладал неограниченной, часто приводящей к многочисленным злоупотреблениям властью. Нередко и сами конституции закрепляли пожизненное президентство.

¹ [http://ru.wikipedia.org/wiki/Президентские выборы в Кот-д'Ивуаре](http://ru.wikipedia.org/wiki/Президентские_выборы_в_Кот-д'Ивуаре) (2010).

В новейшее время наблюдается стремление конституционных законодателей учредить в основных законах механизмы, исключающие подобные проявления. В частности, принятая в 2012 г. Конституция Сирийской арабской Республики взамен архаичной Конституции 1973 г. предприняла попытку модернизировать институт главы государства: основные нормы увеличили минимальный возраст президента с 34 до 40 лет, при этом кандидат на эту должность должен быть женат на «гражданке Сирии и проживать в Сирии постоянно»; по новой Конституции он может избираться не более чем на два срока по 7 лет; неоднократное избрание, как это было ранее, формально-юридически не предусмотрено (фактически же это не исключено).

Выбор той или иной формы правления далеко не всегда согласуется с существующими государственно-правовыми и политическими реалиями, вследствие чего произвольно навязанная модель власти носит временный характер. Так, в 1976–1979 гг. была искусственно установлена монархия в Центрально-Африканской империи – ныне Центрально-Африканская республика. В 2007 г. в результате действия внутривнутриполитических факторов (в том числе непопулярности монарха) Непал расстался с монархией, а в 2008 г. принятая Конституция закрепила республиканскую форму правления¹.

Воспринятая конституциями большинства африканских государств модель государственного правления способствует тому, что конституционно и фактически в большинстве африканских (равно как и азиатских) государств глава государства обладает широкими полномочиями в самых разных сферах общественной жизни². Кроме того, возглавляя правящую политическую партию или движение, президент, таким образом, является центральной фигурой (высшим должностным лицом в системе власти), причем не только в государственном механизме (включая вооруженные силы), но и в политической системе страны. Для подавляющего большинства государств Африки характерно и то, что глава государства одновременно является и главой исполнительной власти или же, обладая пропрезидентским большинством в парламенте, контролирует исполнительную власть (состав правительства, проводимый им курс и др.). В этой связи правительство чаще ответственно не перед парламентом, а перед главой государства, работает под его контролем. Можно сказать, что положения ст. 33 (2) Конституции Объединенной Республики Танзания о том, что «Президент является главой государства, главой правительства и Верховным Главнокомандующим Вооруженными силами», ст. 34 (1) о том, что «Президент назначает Премьер-министра»³, являются типичными для конституций многих африканских государств. Примечательной в этой связи

¹ Примечательны, что конституции отдельных стран с республиканской формой правления предусматривают юридическую возможность реставрации монархии. Так, согласно ст. 4 Конституции Бурунди «положение и вопрос о восстановлении монархии может стать предметом референдума. Любая партия, выступающая за реставрацию монархии мирным способом, имеет право функционировать» (С. 21).

² Однако есть и исключения. Согласно Конституции Эфиопии (ст. 45) «Федеративная Демократическая Республика Эфиопия имеет парламентскую форму правления» (С. 932). По Конституции высшую исполнительную власть осуществляют Премьер-министр и Совет министров, которые «несут ответственность перед Палатой народных представителей» (п. 1 и 2 ст. 72).

³ Конституции государств Африки и Океании : сборник. Том 2. Восточная Африка. С. 684, 696.

Аналогичные положения содержатся в абсолютном большинстве конституций африканских стран: в конституциях Бурунди (ст. 95, 109), Джибути (ст. 21), Кении (ст. 131), Союза Коморских островов (ст. 12), Эритреи (ст. 39), Маврикий (ст. 28, 58), Мозамбика (ст. 146) и др.

является Конституция Республики Уганда от 8 октября 1995 г. (в ред. от 20 апреля 2015 г.). Согласно ст. 98 «Президент Уганды является главой государства, главой Правительства, главнокомандующим народных сил обороны и источником справедливости... Президент должен иметь приоритет перед всеми должностными лицами в Уганде, далее, в порядке убывания, следуют: Вице-президент, Спикер и Верховный судья»¹.

При этом президентство может не ограничиваться определенными сроками. К примеру, в Конституции Джибути говорится о том, что Президент может быть переизбран при соблюдении указанных в Конституции условий – достижения возраста 23 лет и не более 70 лет на день выдвижения своей кандидатуры (ст. 24, 23)².

Президент повсеместно наделен правом законодательной и конституционной инициативы (ст. 192 Конституции Бурунди, ст. 91 Конституции Джибути, ст. 42 Конституции Союза Коморских островов, ст. 59 Конституции Эритреи). Обладает дискреционным правом выносить законопроект о поправке к конституции на референдум (к примеру, ст. 298 Конституции Бурунди); в Джибути – любой законопроект (ст. 33 Конституции), хотя и после проведения консультаций с председателем Национального собрания и Конституционного совета (ст. 91).

Конституции ряда африканских государств наделяют президента правом издания законодательных декретов (ст. 115 Конституции Бурунди). Президент в этих странах председательствует в Высшем совете магистратуры. В Бурунди «члены Высшего совета магистратуры назначаются Президентом после одобрения Сенатом» (ст. 218 Конституции); в этой же стране Президент назначает весь состав судей Конституционно суда с одобрения Сената (ст. 226).

Предусмотрен сложный механизм приведения в действия привлечения президента к конституционной ответственности: квалифицированное голосование в обеих палатах, наличие специальных судебных органов (высокая Палата правосудия – в Бурунди, Высокий суд правосудия – в Джибути). В отношении президента конституционно закрепляется механизм отложенного преследования (ст. 117 Конституции Бурунди, ст. 143 Конституции Кении), иногда национальная конституция устанавливает практически абсолютный иммунитет от юрисдикции (ст. 43 Конституции Эритреи).

Практически все конституции африканских государств закрепляют право президента (в том числе и бывшего) на получение привилегий и льгот, определенных специальным законом (ст. 120 Конституции Бурунди, ст. 44 Конституции Эритреи).

Вследствие отмеченного устройства верховной власти во многих африканских государствах сохраняются авторитарные персоналистские режимы: в таких случаях глава государства (не имеет значения монарх или президент) возвышается над другими ветвями властями или государственными институ-

¹ Конституции государств Африки и Океании : сборник. Том 2. Восточная Африка. С. 799.

² Там же. С.78.

тами¹. Именно главой государства (или с его санкции ближайшим окружением) принимаются важнейшие решения, определяется курс внутренней и внешней политики. Отсутствие эффективных механизмов «сдержек» и «противовесов», деформации в осуществлении принципа разделения властей, установлении соответствующих природе демократического правового государства компетенционных связей между властями ослабляет или вовсе устраняет здоровую политическую конкуренцию, ведет к авторитаризму, созданию режима личной власти и нередко к культу вождя (лидера нации и государства).

Властный ресурс президента в системе власти в таком случае ощущается буквально во всем. Отсюда конституционно декларируемый принцип «разделения властей» открыто подменяется принципом полноты и неограниченности исполнительной власти в виде власти, сконцентрированной у президента страны. Являясь не только главой государства, но и главой правительства, президент при такой модели власти определяет и руководит внутренней и внешней политикой государства, формирует состав правительства, назначает и смещает министров, других должностных лиц государства. Возглавляя исполнительную власть (при этом не всегда имея на то формально-юридические основания), президент оказывается политически и юридически безответственным, фактически, а во многих африканских государствах даже формально-юридически независим от парламента – общенационального (избранного всем населением страны) высшего органа национального представительства интересов. Закрепляемый же в национальных конституциях механизм ответственности президента, как отмечалось, зачастую привести в действие невозможно из-за чрезмерно сложных конституционных процедур.

Таким образом, афро-азиатская конструкция президентства полностью не утрачивает своего значения, хотя и претерпевает значительную модификацию. В связи с этим следует обратить внимание на то обстоятельство, что практически все страны закрепляют институт вице-президента, наделяя его значительными полномочиями. По Конституции Кении «Вице-президент является глав-

¹ По мнению исследователей, утверждение авторитарных форм политического руководства в африканских странах проявилось как своего рода закономерность становления национальной государственности. Независимо от социально-экономической, политической и идеологической ориентации страны, авторитаризм характеризуется занятием ключевых постов в политической системе правящей элитой – носителями государственной власти, которые персонифицируют государственную собственность и исполняют важнейшие административные функции. Доминирующим авторитарным типом политического режима чаще всего является тот, который концентрирует всю полноту власти в руках главы государства. В таком случае Парламент, если он и существует, фактически лишен функций контроля за государственной политикой, а реальный механизм политической власти подчиняется правящим кругам, которые используют широкий арсенал средств и методов управления – от прямого насилия до социального маневрирования и идейно-политического манипулирования. Отдельные варианты авторитарных режимов используют некоторые демократические формы и процедуры, а демократический проект не избавлен от элементов авторитаризма. В государствах социалистической ориентации можно было видеть концентрацию партийной, законодательной и исполнительной власти в одних руках. Отмечается, что в законодательстве отдельных стран сохранились многочисленные статьи колониальных времен бывшей метрополии (Гана, Конго, Мозамбик). Многие стороны поведения человека определяются либо мусульманским правом (Алжир), либо неписаными нормами традиционного общества (Ангола, Бенин, Гвинея-Бисау, Мали, Мозамбик и др.) (см.: Онтсугу Ролланд Жорж. Указ. соч.). Думается, что последнее утверждение цитируемого автора все же несколько устарело. Во всяком случае, анализ новейшего конституционного законодательства упомянутой группы стран не подтверждает отмеченный вывод.

ным помощником Президента и выступает в качестве заместителя Президента при исполнении функций Президента» (ст. 147 (1))¹. Конституции ряд африканских стран (Малави, Бурунди) учреждают первого и второго вице-президентов. В частности, в Бурунди Первый Вице-президент осуществляет координацию в политической и административной области, а Второй Вице-президент – в экономической и социальной области (ст. 122). Вице-президент, как правило, член национального правительства (ст. 152 Конституции Кении, ст. 29 Конституции Маврикий).

Доминирование в системе власти главы государства предопределяет и слабость судебной власти, которая оказывается недостаточно влиятельной и эффективной и не соответствующей модели разделения властей. В широких масштабах применяется обычное право.

«Тяготение» африканских государств к сильно централизованной власти имеет под собой общую причину: общая для ставших независимыми молодых, африканских государств тенденция к установлению в них президентских режимов обусловлена прежде всего тем, что, зародившись в эпоху крушения империализма, в специфических условиях ликвидации его колониальной системы, в странах в экономическом и социальном отношениях слаборазвитых, все эти государства стремились создать «сильную» эффективно действующую государственную власть. По данной философии такая власть должна была служить орудием борьбы за упрочение власти господствующей национальной буржуазии, причем как против внешней опасности в форме каких-либо проявлений колониализма, так и против каких-либо посягательств «изнутри» страны, будь-то феодальных элементов (угроз «справа») или прогрессивных демократических сил, представленных левыми политическими партиями и движениями.

Лишь в отдельных странах Африки правительство признается независимым конституционным органом, самостоятельно осуществляющим исполнительную власть и конституционно признаваемое высшим органом исполнительной власти (к примеру, Тунис, Эфиопия).

При формировании состава правительства учитывается национальный состав правительства, нередко принимается во внимание гендерный принцип. В частности, конституционно закрепляется принцип этнического представительства в органах государственной власти. Так, правительство Бурунди включает не более 60% министров и их заместителей от хуту и не более 40% министров и их заместителей – от тутси. Предусмотрено представительство женщин – минимум 30% (ст. 129 Конституции)².

Даже самый общий взгляд на конституции африканских государств указывает на то, что в конституционном механизме всех этих государств есть избираемый населением парламент. На практике, однако, он не всегда обладает реальной властью. Это в свою очередь связано с неразвитостью конституционных традиций, невысокой политической и правовой культурой населения, гипертрофированным развитием исполнительной (или монаршей) власти. Многие традиционные полномочия концентрируются у главы государства или правительства, что в особенности характерно было на начальном этапе становления африканской государственности. Поэтому в условиях личной диктатуры (персоналистских режимов) парламент не играл существенной роли. Его

¹ Конституции государств Африки и Океании : сборник. Том 2. Восточная Африка. С. 156.

² Там же. С. 39.

законодательные полномочия носили абсолютно ограниченный конституцией характер, вследствие чего основной формой (источником) позитивного национального права выступал не закон, а акты президента и правительства. Наличие в качестве «правлящей» пропрезидентской партии позволяло главе государства (и правительства) дискреционно распоряжаться парламентом, а через это и механизмами законодательства; в силу этих же причин парламентский контроль не имел какого-либо реального значения. К тому же в условиях субпрезидентского правления, будучи формально-юридически (т. е. конституционно) наделенный законодательными полномочиями дискреционного характера, президент свободен был в принятии ничем не стесненных «чрезвычайных мер».

Так, на основании таких чрезвычайных полномочий президент Габона Л. Мба распустил парламент и совершил государственный переворот: арестовал председателя национального собрания, отменил, по его мнению, слишком «демократическую» Конституцию 1960 г. (декретировавшую в стране режим, более близкий к парламентскому, чем к президентскому), а по происшествии нескольких месяцев введенного им же «чрезвычайного положения» (17 февраля 1961 г.) обнародовал учредившую режим президентской диктатуры «новую» конституцию.

Несомненно, в новых условиях роль парламента значительно возросла, в ряде африканских стран они мало чем отличаются от парламентов стран с утвердившейся демократией. В 1990-х годах с утверждением в странах Африки новых демократических конституций, наблюдаются функциональные и структурные преобразования их законодательных органов. Парламенты формально-юридически располагают большими возможностями для более эффективного выполнения своих законодательных и контрольных функций.

Вместе с тем справедливо обращено внимание на то, что в современных политических реалиях в африканских государствах в деятельности их парламентов определяющая роль наряду с законодательной функцией должна быть отведена контрольной функции. Для этого должны быть обеспечены условия для реального и практически значимого функционирования таких механизмов парламентского контроля как создание комиссий парламентского расследования, парламентских запросов, устных и письменных вопросов членам правительства и руководителям иных органов исполнительной власти¹. Справедливости ради, надо отметить, что далеко не все современные конституции африканских стран отвечают данным требованиям.

По своему названию парламенты стран Африки часто сходны: народный или национальный конгресс, народный или государственный совет, национальное собрание, национальная ассамблея, парламент, меджлис. По общему правилу парламент формируется на всеобщих и прямых выборах. При этом, конечно, способ формирования парламента зависит от его структуры.

Однопалатный парламент действует в ряде государств, притом даже с федеративной структурой: в Джибути (Национальное собрание), в Союзе Коморских островов (Ассамблея Союза), в Объединенной Республике Танзания (Национальное собрание), в Эритрее (Национальная ассамблея – «верховный репрезентативный и законодательный орган»), в Республике Маврикий, Рес-

¹ См.: Онтсугу Ролланд Жорж. Указ. соч. С. 21.

публике Малави (Национальная ассамблея), в Республике Мозамбик (Ассамблея Республики и др.

Вопреки господствующему мнению о том, что для африканских стран специфичен однопалатный парламент, в современной конституционной действительности этих стран *двухпалатный парламент* не является исключением. Такая структура парламента применяется в ряде стран: в Бурунди (Национальная ассамблея и Сенат), в Парламенте Кении (Национальная ассамблея и Сенат), в Эфиопии (Палата народных представителей и Палата Федерации), в Парламенте Руанды (Палата депутатов и Сенат), в Федеральном парламенте Сомали (Народная палата и Верхняя палата), в Парламенте Габонской республики (Национальное собрание и Сенат), в Парламенте Королевства Марокко (Палата Представителей и Палата советников); бикаммеральный Парламент существует в Непале, Нигерии, Намибии и в некоторых др.).

При этом верхние палаты чаще всего формируются косвенными выборами или путем назначения (кооптацией). Корпус парламентариев, как правило, представлен политической элитой (профессиональными политиками), политическими активистами, которые избираются неоднократно. Кроме избранных депутатов, есть квоты для определенных групп: женщин (Уганда, Кения и др.), представителей Вооруженных сил и молодежи, вице-президентов. Парламентский индемнитет предусматривает солидное денежное вознаграждение.

Законодательные, т. е. традиционно парламентские полномочия, как правило, ограничены. Прежде во многих африканских (равно как и азиатских) государствах парламент мог принимать законы по ограниченному кругу вопросов и только с санкции главы государства или правительства. Набор контрольных полномочий формально-юридически ограничен чаще всего финансово-бюджетной сферой. На практике государственной казной распоряжался глава государства или правительство.

Новейшие Конституции часто придерживаются формата Основного закона Франции 1958 г.: во-первых, закрепляется исчерпывающий перечень вопросов, по которым парламент правомочен принимать законы; во-вторых, конституционно учреждается регламентарная власть. Согласно ст. 57 Конституции Джибути «вопросы, не входящие в сферу законодательства... носят регламентарный характер». Статья же 56 Конституции этой страны предусматривает закрытый перечень предметов законодательного регулирования¹. Тем самым конституционно национальный парламент наделяется абсолютно ограниченной законодательной властью.

Примечательно, что почти всегда в конфликтах между законодательной и исполнительной властью победу одерживает правительство и глава государства. Роспуск парламента проводится по чрезвычайно широким основаниям, иногда политически мотивированным.

Характерно и то, что политическая оппозиция или не допускается к парламентским и иным выборам или подвергается разнообразным государственным преследованиям (санкциям). В то же время новейшие конституции этих стран закрепляют (узаконивают) статус политической оппозиции и гаранти-

¹ Конституции государств Африки и Океании : сборник. Том 2. Восточная Африка. С. 82.

руют ее деятельность¹. Так, согласно ч. 4 ст. 42 Конституции Королевства Марокко «оппозиция является неотъемлемой составляющей каждой из палат Парламента». По Конституции Республики Маврикий учреждается статус Лидера оппозиции. Таковым, как следует из дефинитивной нормы Основного закона страны, является лидер оппозиционной политической партии, завоевавшей большее количество мандатов в сравнении с любой иной оппозиционной парламентской партией (ст. 73)².

Несомненно, оппозиционности парламента и, самое главное, его представительности содействует диспозитивный характер положений Конституции Уганды о том, что признается «любая партийная система, беспартийная, многопартийная, иная, основанная на принципах демократизма и народного представительства» (ст. 69)³.

Безусловно, фактором представительной природы парламентов африканских стран способствуют базовые положения национальных конституций относительно суверенитета народа, подконтрольности и подотчетности публичных властей первоисточнику и носителю власти.

Не является редкостью наличие парламентов, обладающих значительными и полномочиями и политическим авторитетом, как это, к примеру, характерно для Федерального парламента Эфиопии, перед которым (перед Палатой народных представителей) Совет министров (высший исполнительный орган страны) ответственен. Кроме того, Палата Федерации (верхняя палата парламента) конституционно наделена полномочием толкования Конституции, а равно правом принятия в течение 30-ти дней окончательного решения относительно любого конституционного спора, предварительно разрешаемого Советом по конституционному контролю⁴.

Многообразны модели судебной власти. При этом такие модели не всегда сочетаются с конституционно избранной моделью государственного устройства. Так, далеко не отдельные страны, рецепировавшие французскую модель властеотношений, копируют судебную систему, свойственную семье общего права. Соответственно структура судебной власти данной группы стран включает такие высшие суды, как: а) Верховный Суд, б) Апелляционный суд, с) Высокий суд (ст. 129 Конституции Уганды). Верховный суд Кении сконструирован по образцу учрежденного в Великобритании Верховного суда и соответственно включает: Апелляционный и Высокий суды (ст. 163–165 Конституции). Объем полномочий высшего судебного органа той или иной страны в определенной мере стандартизирован. Вместе с тем конституции отдельных стран фиксируют и несколько необычные полномочия. Так, согласно ст. 96 Конституции Руанды Верховный суд по запросу Кабинета или Ассоциации адвокатов осуществляет аутентичное толкование законов⁵. В данном случае конституционный законодатель несколько расширительно интерпретирует понятие «аутентичное толкование».

¹ http://ru.wikipedia.org/wiki/Президентские_выборы_в_Кот-д'Ивуаре (2010).

² Конституции государств Африки и Океании : сборник. Том 2. Восточная Африка. С. 314 – 315.

³ Там же. С. 787.

⁴ Там же. С. 947.

⁵ Там же. С. 579.

Свою специфику имеет структура нижестоящих судов. В странах, исповедующих религию ислама, нередко учреждаются специализированные суды – суды кади. Согласно ст.170 (5) Конституции Кении «юрисдикция суда кади ограничена решением вопросов мусульманского права, относящихся к вопросам личного статуса, брака, развода или наследования, в судебных разбирательствах, в которых все стороны исповедуют ислам»¹. Конституционно предусматриваются квалификации для замещения должности Главного кади: «лицо...а) исповедует ислам; и б) обладает такими знаниями мусульманского права, применимого к любой мусульманской секте...» (ст. 170 Конституции Кении). Примечательная особенность новейших конституций африканских государств – юридическое закрепления института конституционного контроля в его различных версиях.

Конституционный контроль в государствах Африки основывается на двух моделях: (1) модели, приемлемой для системы общих судов (Эритрея, Республика Маврикий и (2) модели, характерной для континентальной семьи права, предполагающей наличие специализированных органов конституционного контроля. Это могут быть: а) судебные органы – конституционный суд, как это, к примеру, имеет место в Демократической Республике Конго, Республике Бурунди, Союзе Коморских островов, Федеративной Республике Сомали; б) квазисудебный орган конституционного контроля – конституционный совет (Джибути, Мозамбик), Совет по конституционному контролю (Эфиопия).

Анализ современного конституционного развития африканских стран указывает на неточность распространенного в государствоведческой и иной специальной литературе вывода о том, что «по форме государственно-территориального устройства среди африканских государств преобладают унитарные республики». Требуют уточнения и выводы о том, что «обычно государственная территория делится на простые административно-территориальные единицы», а «система управления характеризуется жесткой централизацией и унификацией». Отсюда еще один господствующий взгляд на проблему, заключающийся в том, что «центральные органы власти вправе решать основные вопросы местных (региональных) органов, вправе отменять решения представительных и исполнительных государственных органов на местах. Местное самоуправление ограничено, если только речь не идет об особых традиционных (аборигенных) территориях». Заблуждением следует признать и вывод об исключительной дуальности форм территориальной организации в государствах рассматриваемого ареала.

Обстоятельный анализ конституционного законодательства, доступных материалов относительно формирующейся на основе его применения конституционной практики позволяет несколько по-иному расставить акценты. В этой связи по форме государственно-территориального устройства следует выделить три модели (типа) государственно-территориального устройства.

Прежде всего, *первую группу* таких государств образуют классические унитарные государства, имеющие простые формы административно-территориального устройства, единую (унитарную), как правило, жестко цен-

¹ Конституции государств Африки и Океании : сборник. Том 2. Восточная Африка. С. 169.

трализованную систему публичной власти. Согласно п. 5 ст. 1 Конституции Эритреи «Эритрея является унитарным государством, разделенным на единицы местного правления. Полномочия и обязанности этих единиц должны определяться законом»¹. По Конституции Республики Мозамбик территория государства «является единой, неделимой и неотъемлемой...» (п. 1 ст. 6); «республика Мозамбик является унитарным государством, уважающим принципы автономных местных органов власти» (ст. 8)².

Вторую группу составляют так называемые региональные, или регионалистские государства. При этом данная группа государств имеет тенденцию к разрастанию в количественном отношении. Для этой группы стран характерны: во-первых, децентрализация публичной власти «по вертикали» при сохранении горизонтальных связей между национальными и региональными органами власти; во-вторых, признание двух уровней публичной власти – национального и регионального – и наличия исключительной компетенции у каждого из этих уровней, а равно сферы совместного осуществления компетенции национальными и региональными структурами власти; в-третьих, конституционное закрепление статуса органов государственной власти территорий, нередко определение в национальных конституциях порядка формирования таких органов, установление их компетенционных связей, механизмов конституционной ответственности; в-четвертых, конституционное определение форм и правовых оснований вмешательства (интервенции) национальных органов власти в сферу властных полномочий региональных органов власти; в-пятых, обособление в национальных конституциях структурных частей (глав, разделов, частей и т. д.), в которых закрепляется разграничение предметов ведения и полномочий государства (центральной государственной власти) и наиболее крупных составных частей государства (провинций, областей, округов и др.). Иногда, как это характерно для целого ряда стран (Кения, Республика Судан и др.) эта часть национальной конституции настолько значительна по объему, что структурно нормативный материал размещается в специальном (одном или нескольких) приложениях к конституции; в-шестых, наличие конституционных клаузул относительно разрешения коллизий между национальным и региональным законодательством.

Симптоматично, что понятие «региональное государство» до настоящего времени не приобрело конституционного значения, оставаясь понятием сугубо доктринальным. К тому же конституционные законодатели многих стран (не только африканских) старательно избегают указания в основном законе конкретной формы государственно-территориального устройства (видимо, как и в случае с определением формы правления), что, как представляется, нельзя признать оправданным. В этом случае осознание конституции как договора общественного согласия в значительной мере оказывается ослабленным. Выявление конкретной формы территориальной организации страны не должно ограничиваться содержанием конституционного установления, помещенного в общих положениях конституции. Требуется анализ взаимосвязанных положений национальной конституции, в которых определяется состав государст-

¹ Конституции государств Африки и Океании : сборник. Том 2. Восточная Африка. С. 897.

² Там же. С. 489.

венной территории, принципы взаимоотношений между центром и регионами, существующий порядок распределения полномочий между ними, наличие двухуровневой системы власти и соответствующего законодательства, конституционно определенные способы устранения коллизий, статус органов власти в центре и на местах и др.

Данное обстоятельство, как представляется, не учитывают авторы фундаментальной работы, когда отмечают, что «Конституция 2010 г. установила двухуровневую систему власти с сохранением унитарной формы государственного устройства»¹. Оставляя без внимания логическое противоречие в данном утверждении (наличие двухуровневой системы публичной власти уже само по себе исключает унитарный характер государства, указывая на иную конструкцию его территориальной организации), а также некорректное использование понятия «государственное устройство», обратимся к вышеупомянутой Конституции. Прежде всего, заметим, что в тексте Основного закона нет упоминания об унитарной форме устройства, равно как и на то, что данное государство является единым и неделимым. Взаимосвязанный анализ положений статей 4 и 10 Конституции указывает на то, что территориальная организация государственной власти предполагает «децентрализацию властных полномочий». Согласно ст. 6 (1) Конституции («Передача полномочий и доступ к ресурсам») «территория Кении разделена на округа, перечисленные в положении 1» (в первом приложении к Конституции их 47)². Как следует из положения ст. 6 (2), «органы управления на национальном уровне и уровне округов обособлены и независимы и осуществляют взаимодействие на основе консультаций и сотрудничества»³. Как видно, взаимоотношения органов национального и окружного уровня не имеют вертикализированного характера, подчиняясь иным закономерностям, отличным от тех, которые специфичны для организации публичной власти в унитарном государстве. Часть 2 главы одиннадцатой Конституции («Окружные органы власти») в ст. 176 (1) устанавливает: «Учреждаются органы власти каждого округа (окружное правительство), каковыми являются ассамблеи (избираемый сроком на пять лет законодательный орган, возглавляемый «спикером») округа и органы исполнительной власти округа» (исполнительную власть возглавляет избираемый на пять лет населением округа губернатор). Таким образом, очевиден самостоятельный, относительно независимый в уровень государственной власти, который отсутствует во всяком унитарном государстве. Наличие регионального уровня власти предопределяет формирование на региональном уровне собственного законодательства. Согласно ст. 191 Конституции Кении («Коллизия законов») «национальное законодательство имеет приоритет над окружным законодательством в случае, если...». Конституционно в пункте 2 ст. 191 исчерпывающе определены такие случаи. Согласно же пункту 4 ст. 191 «окружное законодательство имеет приоритет над национальным законодательством, если ни одно из условий, предусмотренных в пункте (2), не применяется»⁴.

Следовательно, в данном случае мы имеем дело с типичной моделью регионального государства⁵. Очевидно, что конституционное признание модели

¹ Республика Кения. Вводная статья // Конституции государств Африки и Океании : сборник. Т. 2. С. 97.

² Конституции государств Африки и Океании : сборник. Том 2. Восточная Африка. С. 99, 217.

³ Там же. С. 172.

⁴ Там же. С. 178–179. Принципиально важно положение п. 5 ст. 191: «При разрешении явной коллизии между законодательством различных уровней власти суд отдает предпочтение разумному толкованию законодательства, позволяющему избежать коллизии, а не альтернативной интерпретации, приводящей к коллизии».

⁵ О понятии регионального государства см.: Конституционное право зарубежных стран : учебник : в 2 ч. Часть I. Сравнительное конституционное право / В. И. Червонюк, И. В. Калинин, А. Ю. Мелехова ; [под общ. ред. В. И. Червонюка]. 3-е изд. доп. М. : МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, 2018. С. 466–472.

регионального (регионалистского) государства принципиально важно. Тем самым децентрализация государственной власти «по вертикали, можно сказать, формально-юридически является конституционной целью государства.

В *третью группу* стран включены все федеративные государства Африки. На Африканском континенте федеративную форму восприняли несколько государств. Это Нигерия, Федеративная Демократическая Республика Эфиопия, Объединенная Республика Танзания, Федеративная Республика Сомали, Союз Коморских островов. Бытующее в специальной литературе мнение о существующей закономерности образования федеративного государства, когда оно из унитарного преобразуется в децентрализованное, а затем – в федеративное лишено научного обоснования. Факты современной истории эту гипотезу не подтверждают, скорее всего, опровергают ее. Так, ранее федеративная структура государства была характерна для таких африканских государств, как Уганда, Ливия, Камерун, Папуа Новая Гвинея. По Конституции 1998 г. Республика Судан являлась федеративным государством. Наличие в ее составе двух относительно различных (по этническому, религиозному составу) населения, казалось бы, predisposed именно к такой модели государственной территории. Однако, начиная с 2000-х годов Республика Судан постепенно отказывается от федеративной структуры государства, что нашло отражение в Конституции 2005 г. Федеративный характер государства протекает из юридического наименования государства, а также закрепляется в Конституции. Согласно ст. 1 Конституции Эфиопии «настоящая Конституция учреждает федеральное и демократическое устройство государства»¹.

В специальной литературе обращается внимание на принципиальную особенность федераций африканских государств; подчеркивается, что «реальная самостоятельность субъектов федерации намного меньше, чем в западных странах; все эти государства относятся к так называемым централизованным федерациям». Современные конституции федеративных государств Африки не подтверждают данный вывод. Согласно п. 1 ст. 52 Конституции Эфиопии полномочия, которые прямо не отнесены к предметам исключительного ведения Федерального правительства или предметам совместного ведения, закрепляются за штатами. Согласно п. 2 ст. 80 «Верховные суды штатов имеют наивысшую и окончательную юрисдикцию по всем делам регионального уровня». Судьи Верховного суда и Высокого суда штата назначаются советом штата по рекомендации Совета по вопросам судебного управления штатом (п. 4 ст. 81)².

На конституционное развитие государств Африки (равно как и Азии) в значительной мере оказывало и оказывает роль военных, а именно офицерского корпуса, традиционно играющего очень важную роль, во многом определяющего внешнюю и внутреннюю политику целого ряда африканских государств. Соответственно в течение длительного времени в целом ряде стран (Алжир, Гвинея, Индонезия, Йемен, Мавритания, Мали, Нигерия, Сирия, Судан, Пакистан, Таиланд, Турция, Эфиопия и др.) именно военные режимы находились у власти; применительно к отдельным странам (в частности, в Мьянме, в Египте – после свержения президента Х. Мубарака) правящие режимы представлены военными. Будучи мощным и хорошо организованным «центром силы», армия нередко становилась организатором переворотов и

¹ Конституции государств Африки и Океании : сборник. Том 2. Восточная Африка. С. 918.

² Там же. С. 946.

мятежей, что в особенности имело место в период 1940–1960-х гг., который был своеобразным «золотым веком» военных переворотов на Арабском Востоке. Подмечено, что только с 1961 по 1969 г. в девяти арабских странах произошло 27 переворотов и попыток взять власть вооруженным путем; десятки военных переворотов и попыток вооруженного захвата власти произошли и в африканских странах южнее Сахары.

Симптоматично, что уже в другие временные периоды, даже в случае постепенной трансформации «чисто» военного режима в гражданский, армейская верхушка продолжала сохранять значительное влияние на различные стороны жизни и государственной политики в своих странах. В значительной степени это было обусловлено тем, что армия оставалась одним из главных поставщиков кадров для государственно-административного аппарата, государственных, а нередко и частных экономических структур¹. Справедливости ради надо сказать и о позитивной роли армии в жизнедеятельности африканских государств. В частности, по оценке В. Ю. Зайцева, «армия Гвинеи в кризисной внешнеполитической среде играла роль инструмента предотвращения распространения нестабильности на территорию страны, где внешние вызовы могли бы прийти в резонанс с внутренней напряженностью, и успешно справилась с этой задачей».

Последние двадцать лет XX – начала XXI вв. отличаются резким ослаблением роли военных в конституционном механизме государства. В определяющей мере это обусловлено тем обстоятельством, что во многих африканских государствах начались, как правило, контролируемые «сверху» процессы социально-экономической либерализации, сопровождавшиеся изменениями в политических системах этих стран. Такая трансформация государственности объясняется тем, что прежние волевые методы правления и меры силового администрирования стали все чаще входить в противоречие с необходимостью решать значительно усложнившиеся системные проблемы общественно-экономического развития, с расширяющимися международными экономическими связями. В результате гражданские правители во все большей степени стремились контролировать деятельность армии, предпринимали шаги по ограничению ее влияния на внутреннюю и внешнюю политику своих государств. В этой же связи усилился парламентский и гражданский контроль как над армией, так и другими силовыми структурами².

В этой связи новым трендом конституционно-правового регулирования становится включение в национальные конституции специальных глав, частей, разделов, определяющих конституционный статус вооруженных сил, полиции, сил национальной безопасности. Так вопросам национальной безопасности посвящены: в Конституции Кении – часть 1 главы четырнадцатой, Силам обороны страны – часть 2 главы четырнадцатой, Национальным службам разведки – часть 3 главы четырнадцатой, Национальной полицейской службе – часть 4 главы четырнадцатой³; в Конституции Республики Мозамбик – раздел XIII. «Национальная оборона и Совет национальной обороны и безопасности»; в Конституции Республики Малави – глава 15. «Полиция», глава 16 «Вооруженные силы» и т. д. Практически каждый основной закон той или иной африканской страны содержит определенный набор конституционных установлений, определяющих статус полиции, вооруженных сил, иных силовых структур государства. Таким образом, можно предположить, что для рас-

¹ Мир цвета хаки. Вооруженные силы в системе государственной власти : Сб. ст. / А. Д. Васильев, В. Ю. Зайцев, А. Е. Кириченко, В. В. Куделев, П. В. Топычанова; под ред. А. Горбунова. М., 2011.

² Червонюк В. И. Конституционный статус вооруженных сил и полиции в зарубежных странах // Конституционное право зарубежных стран: 2-е изд., обновл. и доп. М., 2011. С. 217–226.

³ Конституции государств Африки и Океании : сборник. Том 2. Восточная Африка. С. 200–204.

смаатриваемой группы стран прочная конституционно-правовая основа организации и деятельности силовых структур государства – важнейший показатель устойчивого развития страны.

Одной из закономерностей функционирования современных правовых систем является конституционализация – устойчиво проявляющаяся себя в сфере действия права закономерность. В большинстве африканских государств феномен конституционализации заметно проявляет себя, распространяясь на различные сферы государственной и общественной жизни

Так, Конституция Кении включает объемный нормативный комплекс о земле и окружающей среде: глава пятая закрепляет принципы земельной политики, определяет классификацию и правовой режим земель, находящихся в государственной собственности («государственная земля» (территория), устанавливает нормы об общинной земле (ст. 63), о владении землей нерезидентами (ст. 65), о регулировании пользования землей и правах собственности на нее (ст. 66), о статусе национальной земельной комиссии (ст. 67) и системе земельного законодательства (ст. 68).

Практически все конституции африканских государств, основываясь на конституционном опыте латиноамериканских стран и стран региона Индостан, включили в свое содержание специальные главы (части, разделы) о комиссиях, придав им конституционный статус. Так, в Конституции Республики Кении закрепляется статус следующих комиссий: по вопросам государственной службы, по вопросам педагогической службы, по вопросам права, Кенийской национальной комиссии по правам человека и равенству, по распределению доходов и др.¹ Согласно Конституции Республики Малави (глава 12) к полномочиям Комиссии по вопросам права призвана осуществлять «обзор действующего законодательства, комментировать его, а также формулировать и предлагать свои рекомендации, касающиеся вопросов возможной отмены действующих законов, рекомендации по отмене действующих законов, внесению дополнений, поправок» и др. (ст. 132)².

Несомненно, рецепирование опыта композиции конституционного текста. Следуя примеру тех же стран, большинство конституций государств Африки содержит в своей структуре такой компонент, как приложение.

Так, в приложениях конституций региональных государств помещается перечень составных частей государственной территории (Кения), перечень предметов ведения (Республика Судан), распределение функций между национальным правительством и окружным правительством, полномочия окружного правительства (Кения). В большинство же конституций приложения включают описание государственных символов, делегируемые высшими органами государства полномочия, национальные присяги высших должностных лиц и судей, нередко порядок проведения выборов. Симптоматично, что отдельные приложения содержат перечень законов, которые конституционный законодатель предписывает принять национальному парламенту, с указанием сроков их принятия (например, пятое приложение к Конституции Кении)³.

¹ Конституции государств Африки и Океании : сборник. Том 2. Восточная Африка. С. 198–210.

² Там же. С.429.

³ Там же. С. 229.

Глава 19. Основы конституционного права Республики Ангола



§ 1. Конституционные характеристики страны и ее государственные символы

Республика Ангола (the Republic Angola – англ.) – государство на Юго-Западе Африки, граничит на севере с Республикой Конго (201 км), на северо-востоке – с ДРК (2511 км), на юго-востоке – с Замбией (1110 км), на юге – с Намибией. На западе омывается Атлантическим океаном. Между территорией ДРК и Республики Конго расположен принадлежащий Анголе анклав Кабинда. Протяженность береговой линии составляет 1600 км. Площадь страны охватывает 1246,7 тыс. кв. км. По оценочным данным на 2018 г., численность населения составляет 28 027 742 чел. Рост численности населения за 2018 г. составил 892 479 чел.

Согласно действующей Конституции Республика Ангола представляет собой светское государство, в котором государство и церковь отделены друг от друга. Конституционно декларируется, что религии должны уважаться, а государство должно защищать храмы, места и предметы культа при условии соблюдения законов государства. Основной закон предписывает Правительству осуществлять защиту церквей и религиозных памятников при условии соблюдения церковью действующего законодательства (ст. 8).

По данным Encyclopaedia Britannica на 2001 г., конфессиональный состав Анголы выглядит так: христианство исповедует 94,1 % населения (из них католиков – 62,1 %, протестантов – 15 %), традиционные местные религии – 5 %. По данным CIA на 1998 г., среди конфессий традиционные местные религии составляют 47 %, католики – 38 %, протестанты – 15 %.

По Конституции экономическая система основана на сосуществовании различных форм собственности – государственной, частной, смешанной, кооперативной и семейной, и все они пользуются равной защитой. Государство стимулирует участие в экономическом процессе всех субъектов и форм собственности, создания условий для их эффективного функционирования в интересах развития национальной экономики и удовлетворения потребностей граждан (ст. 10). Ангола – страна, обладающая значительными сырьевыми ресурсами (добыча нефти, алмазов, монопольный контроль над добычей и продажей находится под контролем государственной компании «Аскорил»). По закону 1978 г. нефтяные компании, работающие в Анголе, обязаны передать 51 % своих акций ангольской государственной компании «Сонангол».

В ежегодной классификации Всемирного банка, опубликованной в середине 2012 г., Ангола названа страной с экономикой «высокого среднего дохода». В рейтинге конкурентоспособности экономик мира в 2012–2013 гг. занимает 142-е место с показателем 3,15¹.

§ 1.1. Государственные символы Республики Анголы

Согласно Конституции (ст. 18) национальными символами Республики Ангола являются Национальный флаг, Национальный герб и Национальный гимн. Национальным флагом, Национальным гербом и Национальным гимном, символами национальных независимости и суверенитета, единства и целостности Республики Ангола, являются те символы, которые были приняты при провозглашении национальной независимости 11 ноября 1975 г., и в том виде, в каком они представлены в Конституционном Законе 1992 г. и в приложениях I, II и III к данной Конституции.



Государственный флаг Республики Ангола состоит из двухцветных горизонтальных полос. Верхняя полоса ярко-красная, а нижняя – черная. При этом они обозначают: ярко-красный цвет – кровь, пролитую ангольцами в период колониального угнетения, национально-освободительной борьбы и обороны страны; черный – африканский континент. В центре располагается композиция, состоящая из сегмента зубчатого колеса, символизирующего работников и промышленное производство, мачете, символизирующее крестьян, сельскохозяйственное производство и вооруженную борьбу, и звезды, символизирующей международную солидарность и прогресс. Зубчатое колесо, мачете и звезды должны быть желтыми, что символизирует богатство страны. 28 августа 2003 г. Конституционная комиссия предложила принять новый государственный флаг.

Новый флаг разделен на 5 горизонтальных полос. Верхняя и нижняя полосы темно-синего цвета символизируют свободу, справедливость и солидарность. Две промежуточные полосы белого цвета символизируют мир, единство и согласие. Центральная

¹ Политические системы современных государств : энциклопедический словарь: В 4 т. Т. 4: Африка.

полоса красного цвета символизирует память о жертвах, стойкость и героизм. В центре красной полосы располагается желтое солнце, изображенное в виде трех неправильных concentрических кругов, с 15 лучами по внешней окружности. Это стилизованное изображение наскального рисунка, обнаруженного в пещере Читундо-хулу в провинции Намиб. Солнце символизирует историческую и культурную самобытность, а также богатства Анголы. Однако предложение Конституционной комиссии не стало конституционной нормой.



Эмблема Республики Ангола формируется из сегмента зубчатого колеса и снопов кукурузы, кофе и хлопка, что представляет соответственно рабочих и промышленное производство, крестьян и сельскохозяйственное производство. Внизу узора – открытая книга, которая символизирует образование и культуру, а также восходящее солнце, символизирующее новую страну. В центре размещены мачете и мотыги, символизирующие работу и начало вооруженной борьбы. В верхней части эмблемы располагается звезда, символизирующая международную солидарность и прогресс. В нижней части эмблемы располагается золотая лента с надписью «Республика Ангола».

Согласно Конституции *Национальный гимн* – это «Ангола Аванте» («Вперед, Ангола»).

§ 2. Конституционная история. Действующая Конституция Анголы

Для Анголы характерен сложный путь ее исторического развития. В XIV в. территория страны входила в состав феодального государства Конго. С конца XV в. началось проникновение в Анголу португальских колонизаторов (закончившееся лишь в начале 1920-х годов). В начале XVII в. Ангола объявлена колонией Португалии. Вплоть до 70-х годов XIX в. в Анголе существовало рабство: за 300 лет из страны вывезено более 5 млн рабов. С 1874 по 1941 г. ангольцы более 150 раз восставали против колонизаторов. В 1951 г. страна получила статус заморской территории. 4 февраля 1965 г. со штурма тюрьмы в Луанде началась национально-освободительная борьба за ликвидацию португальского колониализма, в котором приняли участие Народное движение за освобождение Анголы (МПЛА), Национальный фронт освобождения Анголы (ФНЛА), Национальный союз за полное освобождение Анголы (УНИТА). В апреле 1974 г. Португалия признала право Анголы на самоопределение и независимость.

Государственная независимость была провозглашена 11 ноября 1975 г. в первой Конституции, провозгласившей Народную Республику Ангола. Конституционно был взят курс на социалистическую ориентацию.

Эволюционное конституционно-правовое развитие было прервано гражданской войной между правительством (по сути правящей МПЛА) и силами Национального союза за полное освобождение Анголы (УНИТА).

С перерывами гражданская война длилась с 1975 по 2002 гг. При этом с 1991 г. предпринимались многочисленные попытки мирного урегулирования конфликта. Однако проведенные в это время в стране свободные выборы не удовлетворили все противоборствующие стороны конфликта. Гражданская война прекращена в 2002 г., и хотя вооруженные столкновения серьезного ха-

рактера не приобретают, в то же время политический затяжной конфликт между правительством Анголы и УНИТА существует.

Остается сильной зависимостью Анголы от иностранных государств и организаций. Обусловлено это в значительной мере следующим фактором.

Бассейн реки Конго, к которому относится значительная часть территории Анголы, является одним из районов Африки с наиболее сложной историей. Это связано с его ключевым местоположением (удобный доступ во внутренние районы Африки), с сосредоточением здесь богатых залежей полезных ископаемых (а значит, с его экономической перспективностью и привлекательностью), с процветавшей вплоть до XIX в. работорговлей, а также со сложной этноконфессиональной картиной района.

Со времени существования на территории бассейна реки Конго средневекового королевства Конго (XIII–XVIII вв.) и колонизации район не перестала быть очагом готовых разгореться в любую минуту конфликтов. Новейшая история его развития не стала исключением. Проблемы, уходящие корнями в историю королевства, в частности, распри между крупным региональным этносом баконго и другими этносами в сопредельных с Конго государствах, вновь заявили о себе в конце XX – начале XXI вв. на территории стран бассейна реки Конго: в ДРК, в Республике Конго, в Анголе.

Современные вооруженные конфликты в этой части Африки оказались в числе самых затяжных на континенте: так, антиколониальная война в Анголе, начавшаяся в 1961 г., почти сразу же после ее завершения перешла в гражданскую войну, и весь вооруженный конфликт затянулся более чем на 40 лет, вплоть до 2002 г. Это говорит о том, что и в настоящее время сохраняются столетиями накапливавшиеся в этом районе проблемы, к которым в XIX–XX вв. добавились противоречия, связанные с переделами бассейна Конго и попытками других государств и политических сил вовлечь его в сферу своего влияния, в том числе и с помощью местных антиколониальных националистических организаций. К числу такого рода организаций принадлежит активный участник двух последних войн в Анголе (антиколониальной и гражданской) – Национальный фронт освобождения Анголы (ФНЛА).

Именно на УНИТА и его лидера Ж. Савимби в конце 1970-х – начале 1980-х годов сделали стратегическую ставку враждебно настроенные в отношении МПЛА и НРА силы, стремившиеся руками УНИТА свергнуть правительство Луанды; именно УНИТА почти два десятилетия получал с их стороны политическую, финансовую, военнотехническую поддержку, прежде оказывавшуюся в первую очередь ФНЛА.

Проблемы современной истории не только Анголы, но и в целом бассейна реки Конго увязаны с существованием королевства Конго. Именно на территории бывшего королевства, в ареале проживания баконго, в 1950-е годы возникли националистические организации баконго – предшественники НЛА, – вынашивавшие в том числе идею воссоздания государства баконго в масштабе средневекового королевства Конго¹.

В течение более 10 лет в постконфликтный период вся политическая и правовая система Анголы претерпевают изменения. При этом на формирование конституционных учреждений Анголы, ее политическую систему в целом большое влияние оказал колониальный период. Соответственно национальное законодательство основано на португальском гражданском праве с учетом общинных традиций, современное публичное право в значительной мере представляет собой набор отраслей, норм и институтов, заимствованных из правовых систем разных стран.

Ориентиром конституционных преобразований являлась Конституция от 11 ноября 1975 г., одобренная Пленумом Центрального Комитета МПЛА и провоз-

¹ Токарев А.А. ФНЛА в антиколониальной борьбе и гражданской войне в Анголе. М. : Ин-т Африки РАН, 2006.

гласившая курс на социалистическое строительство. Конституция 1975 г. неоднократно пересматривалась: поправки вносились в октябре 1976 г., 7 января 1978 г., 11 августа 1980 г., 6 марта 1991.

В 1992 г. после изменения парадигмы в конституционном развитии Парламент страны принял новую Конституцию. И хотя в тексте Конституции сохранилось упоминание о возможности принятия в будущем Конституции Республики, тем не менее, было бы неправильным рассматривать эту Конституцию временной. В то же время считалось, что необходимым условием для стабильности в стране, укрепления мира и демократии является наличие у независимых государственных органов (особенно у тех, которые были учреждены с сентября 1992 г. на всеобщих выборах) четко сформулированного Основного закона, описывающего основные принципы политической системы, полномочия государственных независимых органов, организацию и функционирование государства. В связи с этим осуществляемые в процессе конституционной реформы преобразования Конституции 1992 г. являлись, по мнению основных политических сил страны, важнейшим условием конституционного прогресса и конституционной стабильности. По данной версии цель изменений заключалась в том, чтобы четко определить, что Ангола является демократическим государством, базирующимся на верховенстве закона и модели государственной организации, основанной на разделении функций и взаимозависимости независимых органов и на частично президентской системе, при которой Президент Республики играет активную роль.

Конституция 1992 г. представляла собой единый систематизированный акт с инкорпорированными в него поправками. Структура Конституции включала две части, не рубрицированные на главы (разделы) и семь разделов, охватывающих 166 статей.

Право конституционной инициативы (внесения поправок в Конституцию) было предоставлено не менее десяти членам Национальной Ассамблеи или Президенту Республики. При этом Конституция могла быть изменена в любое время. Как следовало из Основного закона, поправки и утверждение Конституции Анголы должны соответствовать: (a) независимости, территориальной целостности и национальному единству; (b) основным правам и свободам, а также гарантиям граждан; (c) государству, основанному на верховенстве закона и партийном политическом плюрализме; (d) всеобщему, прямому, тайному и периодическому голосованию для назначения должностных лиц, избираемых на должности государственных органов и местного самоуправления; (e) светскому характеру государства и принципу разделения государства и церкви; (f) разделению и взаимозависимости между судами (ст. 159). Согласно конституционно закреплённому запрету никакие поправки не могли быть внесены в Конституцию во время осадного или чрезвычайного положения. Принятие новой Конституции – прерогатива Национальной Ассамблеи, которая по решению двух третей присутствующих депутатов вправе рассматривать Конституционный закон и утверждать Конституцию Республики Ангола (ст. 158).

Последующие поправки затронули республиканскую форму правления, расширение принципов демократии, установление многопартийной системы, гарантий признания прав и свобод, закрепили базовые принципы рыночной экономики. Радикальных изменений претерпела третья глава, определяющая конституционную систему высших органов государства. В Конституционном законе о вносимых поправках отмечалось, что без уменьшения полномочий Национальной Ассамблеи, для внесения поправок в действующий конституционный закон и утверждения Конституции Республики Ангола было необходимым приступить к немедленному изменению конституционного права, направленному, как и планировалось, главным образом на преобразование политиче-

ской системы, разделение функций и взаимозависимости между независимыми органами, а также на предоставление статуса и гарантий конституционного заключения, в соответствии с закрепленными принципами построения демократического государства, основанного на верховенстве права в Анголе. Поправки также вносились в 2004 г. и в последующем.

Новая Конституция рассмотрена и одобрена Учредительным собранием 21 января 2010 г. После Постановления Конституционного суда от 30 января 2010 г. № 111/2010 Конституция 3 февраля 2010 г. была промульгирована и стала действующим Основным законом страны.

Действующая Конституция. Конституция от 21 января 2010 г. представляет довольно объемный нормативный текст, инкорпорированный в восьми разделах, структурированных на главы и объединяющих 244 статьи (Конституция 1992 г. включала девять глав, охватывавших 166 статей). Статьи не только имеют обозначение арабскими цифрами, но и содержат наименование, заключенное в скобки.

Преамбула.

Раздел I. основополагающие принципы (ст. 1–21).

Раздел II. Основные права и обязанности.

Глава I. Общие принципы (ст. 22–29).

Глава II. Основные гарантии, свободы и права. Отдел I. Индивидуальные и коллективные права и свободы (ст. 30–56). Отдел II. Гарантия основных прав и свобод (ст. 57–75).

Глава III. Экономические, социальные и культурные права и обязанности (ст. 76–88).

Раздел III. Экономическая, финансовая и фискальная организация.

Глава I. Общие принципы (ст. 89–98).

Глава II. Финансовая и фискальная система (ст. 99–104).

Раздел IV. Организация власти государства.

Глава I. Общие принципы (ст. 105–107).

Глава II. Исполнительная власть. Отдел I. Президент Республики (ст. 108–112). Отдел II. Мандат, вступление в должность и замещение (ст. 113–116). Отдел III. Компетенция (ст. 117–126). Отдел IV. Ответственность, добровольная отставка и открытие вакансии на должность Президента Республики (ст. 127–133). Отдел V. Вспомогательные органы Президента Республики (ст. 134–136). Отдел VI. Акты, должностная несовместимость, ответственность Государственных Министров, Министров, Государственных Секретарей и заместителей Министров (ст. 137–140).

Глава III. Законодательная власть. Отдел I. Определение, структура, состав и избрание (ст. 141–146). Отдел II. Статус депутатов (ст. 147–154). Отдел III. Организация и функционирование (ст. 155–159). Отдел IV. Компетенция (ст. 160–165). Отдел V. Законодательный процесс (ст. 166–173).

Глава IV. Судебная власть. Отдел I. Общие принципы (ст. 174–179). Отдел II. Суды (ст. 180–184). Отдел III. Прокуратура (ст. 185–191). Отдел IV. Существенные для правосудия институты (ст. 192–197).

Раздел V. Публичная Администрация Глава I. Общие принципы (ст. 198–201). Глава II. Национальная безопасность (ст. 202–205). Глава III. Национальная оборона и Вооруженные Силы (ст. 206–208). Глава IV. Гарантия порядка и Национальная Полиция (ст. 209–210). Глава V. Поддержание безопасности государства (ст. 211–212).

Раздел VI. Местная власть Глава I. Общие принципы (ст. 213–216). Глава II. Местные Самоуправляющиеся Образования (ст. 217–222). Глава III. Институты традиционной власти (ст. 223–225).

Раздел VII. Гарантии Конституции и контроль конституционности. Глава I. Проверка конституционности. Отдел I. Общие принципы (ст. 226–227). Отдел II. Предварительная абстрактная проверка (ст. 228–229). Отдел III. Последующая абстрактная проверка (ст. 230–232). Глава II. Пересмотр Конституции (ст. 233–237).

Раздел VIII. Переходные и заключительные полномочия (ст. 238–244).

Приложение I. Национальный флаг.

Приложение II. Национальный герб

Приложение III. Национальный гимн

Глава II. «Пересмотр Конституции» в разделе VII. «Гарантии Конституции и контроль конституционности» включает группу однородных норм, определяющих порядок частичного пересмотра Конституции.

Согласно ст. 233 («Инициатива пересмотра») инициатива пересмотра Конституции находится в компетенции Президента Республики или одной трети депутатов Национальной Ассамблеи. Изменения Конституции одобряются большинством в две трети голосов депутатов. При этом Президент не может отказаться промульгировать закон о конституционном пересмотре без ущерба для его полномочия запросить предварительную его проверку у Конституционного Суда (ст. 234)¹.

Конституционно установлены пределы пересмотра основного закона. В соответствии со ст. 235 («Временные пределы») Национальная Ассамблея может пересмотреть Конституцию по истечении пяти лет после даты опубликования обычного закона о пересмотре. «Чрезвычайный пересмотр Конституции» возможен решением, принятым большинством в две трети депутатов. Установлены «материальные пределы» пересмотра (ст. 236 Конституции). При внесении изменений в Конституцию должно соблюдаться следующее:

- а) достоинство человеческой личности;
- б) независимость, территориальная целостность и национальное единство;
- с) республиканская форма правления;
- д) унитарный характер государства;
- е) сущностное ядро прав, свобод и гарантий;
- ф) правовое государство и плюралистическая демократия;
- г) светскость государства и принцип отделения церкви от государства;
- h) всеобщее, прямое, тайное и периодически проводимое голосование для назначения выборных должностных лиц органов государственной власти и Местных Самоуправляющихся Образований;
- и) независимость судов;
- j) разделение и взаимозависимость органов государственной власти;
- к) местная автономия.

В Конституцию не могут вноситься какие-либо изменения во время действия военного положения, осадного положения или чрезвычайного положения (ст. 237)².

¹ Конституции государств Африки и Океании : сборник. Том 1. Северная и Центральная Африка / отв. ред. Т. Я. Хабриева. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2018. С. 570.

² Там же. С. 571.

§ 3. Форма правления и государственный режим. **Конституционная система высших органов государства**

Конституционная конструкция публичной власти, закрепленная Конституцией 1992 г., указывала на полупрезидентскую форму правления Республики Ангола¹. В пользу данного вывода свидетельствовали, с одной стороны, положения Конституции о том, что именно Президент: назначает Премьер-министра, после заслушивания политических партий, представленных на Национальной Ассамблее (п. «а» ст. 66), назначает и освобождает от занимаемых должностей других членов Правительства и Председателя Национального банка Анголы по предложению Премьер-министра (п. «b» ст. 66); осуществляет руководство в качестве Председателя Совета министров (председательствует на Совете министров, в состав которого входят премьер-министр, министры и государственные секретари (ст. 108); прекращает срок полномочий Премьер-министра и отправляет в отставку Правительство после одобрения Советом Республики; наделен правом роспуска Национальной ассамблеи, а также после консультации с Премьер-министром, Председателем Национальной ассамблеи и Советом Республики отменять ее (Национальной ассамблеи) решения (п. «е» ст. 66). С другой стороны, это конституционные предписания о том, что «Правительство ведет общую политику страны и является высшим государственным административным органом; что Правительство несет политическую ответственность перед Президентом Республики и Национальной ассамблеей...» (ч. 1 и 2 ст. 105). Таким образом, сильные позиции Президента в сфере исполнительной власти и ответственность Правительства не только перед Президентом, но и перед национальным парламентом указывали на полупрезидентскую форму правления, хотя и несколько асимметричную, с ярко выраженными сильными полномочиями Президента².

Действующая Конституция 2010 г. существенно усилила позиции Президента в системе разделения властей, хотя раздел I. «Основополагающие принципы» указывает лишь на самые общие представления о форме правления. Согласно Конституции Республика Ангола – «это правовое демократическое государство в основании которого лежат народный суверенитет, примат Конституции и закона, разделение властей и взаимозависимость функций, национальное единство, плюрализм выражения и политической организации и демократия представительства и участия» (ст. 2)³. Из этой общей конституционной формулы нельзя сделать вывод относительно конкретной модели органи-

¹ Такой вывод в принципе согласуется с экспертными оценками. В специальной литературе отмечалось, что измененная Конституция 1992 г. подчеркивает авторитарный характер существующего режима: отменены прямые президентские выборы, президентом становился лидер победившей на Парламентских выборах партии; упразднен пост премьер-министра; вся полнота исполнительной власти сконцентрировалась в руках президента. Согласно официальной версии, Ангола квалифицировалась полупрезидентской демократической республикой с многопартийной системой (Политические системы современных государств : энциклопедический словарь. Т. 4: Африка. С. 16–25).

² Червонюк В. И. Конституционное право современных зарубежных государств : учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / В. И. Червонюк, К. К. Гасанов, Е. Н. Хазов. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2016. С. 276–277.

³ Конституции государств Африки и Океании : сборник. Т. 1. Северная и Центральная Африка. М., 2018. С. 489.

зации верховной власти. Для этого необходимо соотнести положения ст. 2 с конституционными установлениями, закрепляющими компетенцию Президента, Национальной ассамблеи и Правительства. При этом следует также уточнить складывающиеся между высшими органами государства компетенционные связи, доминантные позиции того органа, который оказывает решающее влияние на формирование Правительства и перед кем оно ответственно. С этой точки зрения, своего рода титульными положениями, идентифицирующими форму правления государства, являются статьи 108, 120, 134, 139, 160 Конституции.

По Конституции «Президент Республики – глава государства, носитель исполнительной власти и Верховный Главнокомандующий Ангольских Вооруженных Сил. Президент Республики осуществляет исполнительную власть, ему помогают Вице-президент, Государственные Министры и Министры» (ч. 1 и 2 ст. 108)¹. Президент определяет направления политики страны, в соответствии с положениями Конституции; руководит общей политикой управления страной и Публичной администрацией; издает временные президентские законодательные, имеющие силу закона (п. «а» и «б» ст. 120)². Позиции президента в системе разделения властей усиливаются и за счет существования конституционного органа – Совета Республики.

Конституционно установлено, что «Совет Министров является вспомогательным органом Президента Республики по формулированию и осуществлению общей политики страны и Публичной Администрации». При этом, как следует из Конституции, «Президент Республики председательствует в Совете Министров, в состав которого входят Вице-президент, Государственные Министры и Министры» (ст. 134)³.

Принципиально важным представляется механизм политической (конституционной) ответственности правительства. Согласно ст. 139 Конституции «Вице-президент, Государственные Министры и Министры несут политическую и институциональную ответственность перед Президентом Республики»⁴.

Все отмеченное дает основание квалифицировать форму правления в качестве субпрезидентской республики. При этом весьма своеобразный способ избрания Президента, хотя и не специфичен для данной модели власти, тем не менее, не оказывает решающего влияния на конструкцию верховной власти.

Согласно ст. 109 Конституции избранным президентом Республики и руководителем исполнительных органов считается лицо, возглавляющее список кандидатов политической партии или коалиции политических партий, который по общенациональному избирательному округу получил наибольшее количество голосов в ходе всеобщих выборов⁵. При этом лицо, возглавляющее

¹ Конституции государств Африки и Океании : сборник. Т. 1. Северная и Центральная Африка. С. 523.

² Там же. С. 528.

³ Там же. С. 531.

⁴ Там же. С. 536.

⁵ Такой редкий способ формирования института президента характерен для Гайаны (государство Латинской Америки), где президентом становится кандидат от политической партии, победившей на парламентских выборах; при этом квалифицируется как глава государства, назначает премьер-министра и др.

список кандидатов, обозначается в бюллетене для голосования, по которому выражают свое мнение избиратели. Избрание Президента в составе представительной законодательной корпорации само по себе свидетельствует о высокой степени легитимности и представительности данного института в системе власти. Очевидно, если бы не принимать в расчет отмеченные (доминантные) позиции Президента в сфере исполнительной власти, то с учетом уникального способа замещения должности Президента форму правления Республики Ангола можно было бы отнести к встречающейся в современной конституционной практике модели представительного правления, или представительной форме правления¹.

По Конституции «органами государственной власти Республики Ангола являются: Президент Республики, Национальная ассамблея и суды» (ч. 1 ст. 105)².

§ 4. Институт прав и свобод. Бюститель справедливости – конституционный орган защиты прав личности

Для Анголы проблема прав и свобод остается чрезвычайно актуальной. Серьезными в Анголе остаются угрозы безопасности человека: в Анголе 47% населения сталкиваются с отсутствием устойчивого доступа к улучшенным источниками питьевой воды. По данным доклада ПРООН «О развитии человека 2011», в 2009 г. смертность детей в возрасте до 5 лет составила 161 ребенок на 1000 новорожденных (в Норвегии – 3, в ДРК – 199)³.

Институту прав и свобод в Конституции посвящен раздел II (главы I, II и III). Перечень прав и свобод, их систематика в Основном законе в принципе отвечают существующим международно-правовым стандартам: закреплены принципы правового статуса личности, применительно к градации конституционных ценностей закрепляются основные права и свободы. При закреплении прав и свобод конституционный законодатель использует различные технико-юридические средства. Что очень важно, правам корреспондируются конституционные обязанности государства.

Согласно Конституции: государство обязуется уважать и защищать права человека и человеческое достоинство (ст. 32); государство обязуется уважать и защищать жизнь человека (ст. 31); государство принимает необходимые меры по защите окружающей среды и национальных видов флоры и фауны на всей территории государства и поддерживает экологический баланс (ч. 2 ст. 24); государство должно содействовать гармоничному развитию личности детей и молодежи и создавать условия для их интеграции и активного участия в жизни общества (ст. 83, 84); государство принимает меры по обеспечению правовой защиты лиц, страдающих от недостатка средств (ч. 2 ст. 36); государство гарантирует неприкосновенность жилища и тайну переписки (ст. 33); государство способствует принятию мер, необходимых для обеспечения права граждан на медико-санитарное обслуживание, а также на охрану детства и материнства, социального обеспечения инвалидности и уходу по старости и заботы в случаях нетрудоспо-

¹ Червонюк В. И., Гасанов К. К. Форма государственного правления : монография. М. : Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, 2018. С. 127 и сл.

² Конституции государств Африки и Океании : сборник. Т. 1. Северная и Центральная Африка. М., 2018. С. 522.

³ Африка. Т. 1. С. 439; Политические системы современных государств : энциклопедический словарь. Т. 4: Африка. С. 16–25.

собности (ст. 80, 81, 83); всем лицам свободных профессий или независимым профессионалам и вообще всем трудящимся на основе самозанятости гарантируется свобода профессионального объединения для защиты своих прав и интересов и для регулирования дисциплинарных вопросов соблюдения этических норм каждой из профессий (ч. 1 ст. 49); государство содействует обеспечению доступности образования, культуры и спорта для всех граждан, гарантируя участие представителей частных лиц с целью данного обеспечения, в соответствии с законодательством (ст. 79) и др.¹

Несомненно, важно и то, что на конституционный уровень возведены права специальной категории лиц – инвалидов-комбатантов. Согласно Конституции инвалиды-комбатанты национально-освободительной борьбы, несовершеннолетние дети граждан, которые погибли на войне, лица, ставшие физически или умственно неполноценными в результате военных действий, должны находиться под специальной защитой, которая осуществляется в соответствии с законодательством (ст. 84).

Конституционно запрещена смертная казнь (ст. 59). Гражданам предоставлено право жить в здоровой и незагрязненной окружающей среде (ст. 39); право свободно передвигаться и проживать в любой части национальной территории, а равно иметь право свободно выезжать из своей страны и въезжать на территорию государства (ст. 46).

По Конституции все граждане старше 18 лет, за исключением тех, которые юридически лишены политических и гражданских прав, наделены правом принимать активное участие в общественной жизни, голосовать и выставять свою кандидатуру на выборах в любой государственный орган, а также занимать правительственные должности, преданно служа ангольскому народу (ст. 52–55).

Специальными оговорками конституционный законодатель оставляет открытым представленный в Конституции перечень прав и свобод. Как следует из Конституции, основные права, предусмотренные в настоящем Законе, не исключают каких-либо других, вытекающих из законов и применяемых норм международного права (ч. 1 ст. 26).

Принципиально важным является положение Основного закона о том, что конституционно-правовые нормы, касающиеся основных прав, должны толковаться и содержать в себе нормы, в соответствии с Всеобщей декларацией прав человека, Африканской хартией прав человека и народов, а также других международных документов, к которым присоединилась Ангола (ч. 2 ст. 26).

Согласно Конституции юридический режим прав, свобод и гарантий, провозглашенных в этой главе, применим к правам, свободам и гарантиям и к основным правам аналогичного характера, установленным в Конституции, получившим освящение законом или международной конвенцией (ст. 27)². Основной закон императивно предписывает: «Конституционные предписания, относящиеся к основным гарантиям, свободам и правам, применяются непосредственно и обязательны для всех публичных и частных учреждений». Конституционно государство обязывается принимать законодательные инициативы

¹ Конституции государств Африки и Океании : сборник. Т. 1. Северная и Центральная Африка. М., 2018. С. 499–513.

² Там же. С. 497.

и другие адекватные меры для эффективной и прогрессивной конкретизации, в соответствии с имеющимися ресурсами, экономических, социальных и культурных прав¹. Конституция предписывает государству признать в качестве нерушимых основные свободы и права, установленные в Конституции, и создавать политические, экономические, социальные, культурные условия и условия мира и стабильности, которые гарантируют их реализацию и охрану. Все органы публичной власти обязаны уважать и гарантировать свободное осуществление основных свобод и прав, а также исполнение конституционных и законных обязанностей (ст. 56 «Общая гарантия государства»).

Специальные средства защиты прав личности предусмотрены в комплексе норм, закрепляющих так называемые процессуальные права. Это право на «доступ к праву и эффективное юрисдикционное покровительство», право на «доступ к праву и судам для защиты своих прав и законно охраняемых интересов», право на юридические консультации и информацию, судебную защиту и адвокатское сопровождение перед лицом любого органа власти (ст. 29); право на защиту *habeascorpus* от злоупотребления властью в виде незаконного задержания или заключения под стражу путем обращения в компетентный суд; право прибегнуть к защите *habeasdata* для обеспечения знания о сведениях, содержащихся о них самих в личных делах, архивах или электронных регистрах, быть проинформированными о цели, для которой они предназначены, а также требовать их исправления или обновления, по положениям закона (ст. 60–69)² и др.

Специализированным механизмом защиты прав и свобод является предусмотренный Конституцией институт Блюстителя справедливости. По Основному закону, Блюститель справедливости является независимым публичным лицом, цель которого состоит в защите прав, свобод и гарантий граждан с обеспечением посредством неформальных мер справедливости и законности деятельности публичной администрации (ч. 1 ст. 192). Блюститель справедливости и заместитель Блюстителя справедливости избираются Национальной ассамблеей решением абсолютного большинства депутатов; они «работают в течение пяти лет с возможностью только одноразового переназначения на новый срок». Закон устанавливает остальные функции и Согласно бланкетной норме Конституции статус Блюстителя справедливости и его заместителя, «а также всего института поддержки, именуемого Ведомством Блюстителя справедливости», определяется специальным законом.

Граждане и юридические лица могут подавать Блюстителю справедливости на действия и бездействие органов публичной власти, которые направляются жалобы; по результатам их рассмотрения компетентным органам направляются рекомендации «для предотвращения и прекращения несправедливости».

Ежегодно Блюститель справедливости представляет Национальной Ассамблее доклад о деятельности, содержащий информацию об основных полученных жалобах и сформулированные рекомендации (в остальные органы государственной власти, такой доклад «направляется»)³.

Конституционный законодатель не оставил без внимания одну из наиболее сложных проблем гуманитарного права, касающуюся пределов прав, свобод и

¹ Конституции государств Африки и Океании : сборник. Т. 1. ... С. 499.

² Там же. С. 509–511.

³ Там же. С. 557.

гарантий. Согласно ст. 57 Конституции («Пределы прав, свобод и гарантий») закон может установить пределы прав, свобод и гарантий только в случаях, прямо предусмотренных в Конституции, причем пределы ограничиваются необходимым, пропорциональным и разумным в демократическом и свободном обществе для защиты других прав или интересов, охраняемых конституционно. По Конституции «законы, устанавливающие пределы прав, свобод и гарантий, должны иметь общий и абстрактный характер и не могут иметь обратную силу, а также умалять ни охват, ни объем сущностного содержания конституционных предписаний».

Статья 58 Конституции («Ограничение или приостановка прав, свобод и гарантий») осуществление прав, свобод и гарантий граждан может быть ограничено или приостановлено лишь в случаях военного положения, осадного положения или чрезвычайного положения, в соответствии с положениями Конституции и закона¹.

§ 5. Политические партии и избирательная система

До распада СССР в Анголе официально признанной была идеология марксизма-ленинизма; в настоящее время конституционного закрепления и официального признания какой-либо идеологии не существует. В соответствии с ранее действовавшей Конституцией 1992 г. политические партии «своими стремлениями, программами и деятельностью способствуют»: консолидации нации Анголы, национальной независимости и укреплению национального единства; сохранению территориальной целостности; национального суверенитета и демократии; защите основных свобод и прав личности; охране республиканской формы, унитарного и светского характера государства (ч. 2 ст. 5).

Действующая Конституция в ст. 1 устанавливает: Республика Ангола — правовое демократическое государство, основу которого в том числе составляет «плюрализм выражения и политической организации и демократия представительства и участия многопартийное государство»². Конституционная конструкция политической партии представлена в ст. 17 Основного закона: «Политические партии в рамках данной Конституции и закона соревнуются вокруг общественного проекта и политической программы ради организации и выражения воли граждан, участвуя в политической жизни и выявлении результатов всеобщего голосования мирными и демократическими средствами при уважении принципов национальной независимости, национального единства и политической демократии». Согласно Конституции учреждение и функционирование политических партий должны, в соответствии с положениями закона, уважать следующие основополагающие принципы:

- a) национальные охват и характер;
- b) свободное учреждение;
- c) публичное преследование целей;
- d) свобода членства и членство только в одной партии;
- e) демократическое функционирование и организация;
- f) использование исключительно мирных средств при преследовании их

¹ Конституции государств Африки и Океании : сборник. Т. 1. С. 506.

² Там же. С. 489.

целей и запрет создания или использования военизированной, полувоенной или военной организации;

g) минимальное представительство, закрепленное законом;

h) запрет получения взносов, имеющих экономическую и денежную ценность, от иностранных правительств или правительственных учреждений;

i) представление отчетов о пользовании общественными фондами»¹.

Конституционные установления предписывают политическим партиям в своих целях, программе и практике вносить вклад в: консолидацию ангольской нации и национальную независимость; сохранение территориальной целостности; укрепление национального единства; охрану национального суверенитета и демократии; защиту основных свобод и прав человеческой личности; охрану республиканской формы правления и светского характера государства.

Конституционно определены гарантии функционирования политических партий: право на равное обращение со стороны учреждений, осуществляющих публичную власть; право на беспристрастное отношение со стороны общественной прессы; право на демократическую оппозицию, в соответствии с положениями Конституции и закона².

Конституция гарантирует свободу создания политических объединений и политических партий: «Создание политических объединений и политических партий свободно, в соответствии с положениями Конституции и закона. Каждый гражданин имеет право участвовать в политических объединениях и политических партиях, в соответствии с положениями Конституции и закона» (п. 1 и 2 ст. 55)³.

Всего в стране насчитывается свыше 120 политических партий и организаций. Основными политическими партиями являются: Народное движение за освобождение Анголы (МПЛА), правящая партия, созданная в 1956 г., председатель – Жозе Эдуарду душ Сантуш; традиционно выступает от имени всего населения страны, но преимущественно опирается на население, говорящее на языке кимбунду. Другой политический центр власти сосредоточен в лице Национального союза УНИТА, созданного в 1966 г. и выступающего главной оппозиционной силой; социальная основа этого политического образования – умбундуязычное население.

За время, прошедшее после обретения независимости и создания национальной государственности, эволюционирует избирательное право и избирательная система страны. Как известно, Колониальный акт 1930 г. и избирательный закон для Анголы от 27 июня 1953 г. ввели ограниченное куриально-цензовое избирательное право. Избирательный закон от 5 сентября 1969 г. учредил всеобщее избирательное право, но на куриальной основе во всех 53 избирательных округах; избирательный закон от 24 сентября 1980 г. ввел кооптационно-санкционную избирательную систему. Именно с 1980 г. в стране действует всеобщее избирательное право, активное избирательное право приобретает по достижению 18 лет; пассивное с 35-летнего возраста.

¹ Конституции государств Африки и Океании : сборник. Т. 1. Северная и Центральная Африка. ... С. 490.

² Там же. С. 495.

³ Там же. С. 506.

Конституционный закон от 25 марта 1991 г. ввел многопартийную систему; соответственно после 6 мая 1991 г. началась реформа парламента. Избирательный закон 1992 г. ввел пропорциональную избирательную систему; согласно Закону члены парламента избирались по системе д'Хондта на основе 18 многомандатных избирательных округов (установленный «заградительный» барьер для каждого округа составлял 5%); особенность избирательного законодательства и в том, что право активного избирательного голоса получили проживающие за границей граждане.

Современная избирательная система определена в ряде конституционных установлений (п. 3 ст. 53, ст. 54, 197) и принятом на их основе избирательном законодательстве. Согласно закону о выборах кандидаты на выборные должности представляются политическими партиями по отдельности или в коалиции; в партийные списки могут быть включены и граждане, которые не являются членами партий.

По Конституции члены Национальной ассамблеи избираются на основе системы пропорционального представительства, на основании следующих критериев: каждая провинция представлена в Национальной ассамблее пятью членами и составляет для этих целей избирательную коллегию; оставшиеся 130 членов комитета избираются на национальном уровне, при этом государство считается единой избирательной коллегией; для ангольских общин за рубежом, создается единая избирательная коллегия из трех членов, две в Африке и одна в остальной части мира. Конституционная практика свидетельствует о том, что на результаты выборов как президентских, так и парламентских, а в равной мере и проводимых в местные органы власти, определяющую роль играют две политические силы – МПЛА и УНИТА (между тем как, к примеру, в выборах 1992 г. участвовало 17 партий, а 12 из них по результатам парламентских выборов получили представительство в Национальной ассамблее).

Так, на выборах парламента в 2008 г. МПЛА – партия президента получила 82% голосов и 191 мандат из 220-ти в Парламенте. Для сравнения: в 2004 г. УНИТА получила 16 мест в парламенте, что составило 10% от общего состава парламента. Два года спустя после принятия новой Конституции 31 августа 2012 г. парламентских выборов представительство партий в Национальной ассамблее выглядит следующим образом (табл. 34):

Таблица 34.

<i>Парламентская партия</i>	<i>Кол-во мандатов в абс. выражении</i>	<i>Кол-во мандатов в процентном выражении</i>
Народное движение за освобождение Анголы (МПЛА)	175	72
Национальный союз за полную независимость Анголы (УНИТА)	32	19
Широкое движение по спасению Анголы – избирательная коалиция	8	6
Партия социального обновления	3	2
Национальный фронт за освобождение Анголы	2	1
Итого	220	100

Отмеченная ситуация в определенной мере сохранилась и на последних парламентских выборах, которые прошли 23 августа; на 15 избирательных участках голосование было перенесено на 26 августа 2017 г. (табл. 35).

Таблица 35.

Политическая партия, принявшая участие в парламентских выборах	Кол-во проголосова- вших избирателей	Кол-во манда- тов в % выра- жении	Кол-во манда- тов в абс. выражении	По отношению к выборам в 2012 г. (+/-)
МПЛА	4 164 157	61,08	150	-25
УНИТА	1 818 903	26,68	51	+19
КАСА	643 961	9,45	16	+8
Партия социального обновления	92 222	1,35	2	-1
ФНЛА	63 658	0,93	1	-1
Национальный патриоти- ческий альянс	34 976	0,51	0	новая
Недействительных/пустых бюллетеней	275 125	—	—	—
Всего	7 093 002	100	220	0
Зарегистрированных изби- рателей / Явка	9 317 294	76,13	—	—

Как видно из представленных данных, правящая партия потеряла 23 мандата в парламенте, в то время как находящаяся в оппозиции УНИТА увеличила свое присутствие в общенациональной легислатуре на 19 мест. Явка избирателей на этих выборах составила 76,13%.



Избирательная система Анголы в соответствии с новой версией Конституции такова, что президентом становится лидер победившей на парламентских выборах партии. Соответственно ее руководитель Народного движения за освобождение Анголы – Партии труда (МПЛА), Жуан Лоренсу – министр обороны в составе прежнего правительства страны – стал президентом Анголы.

Составляющими политической системы наряду с политическими партиями являются и иные неполитические объединения. Это: профсоюзы и группы интересов. Считается, что наиболее крупной и влиятельной среди профсоюзов является учрежденная в 1930 г. Промышленная ассоциация Анголы, в состав которой входит более 1300 членов. Это также Торгово-промышленная палата, Ассоциация экономистов Анголы, Фискальная ассоциация Анголы, Объединенный центр свободных и независимых профсоюзов Анголы. В то же время степень развитости институтов гражданского общества незначительна, что является следствием гражданской войны. В настоящее время правительство ориентируется в своей политике на поддержку создания различных гражданских объединений, включая и правозащитные.

§ 6. Конституционный статус высших органов государства

§ 6.1. Конституционный статус президента

По Конституции 1992 г. Президент Республики характеризовался главой государства, символом национального единства, представляющим народ на национальном и международном уровнях, обеспечивающим соблюдение конституционного права. Конституционно он определял политический курс в стране, обеспечивал нормальное функционирование государственных органов и гарантировал национальную независимость и территориальную целостность страны.

Субпрезидентская форма правления Анголы, учрежденная Конституцией 2010 г., усилила позиции Президента в системе власти. Конституция наделяет Президента титулом главы государства, носителя исполнительной власти и Верховного Главнокомандующего Ангольских Вооруженных сил (ч. 1 ст. 108). Таким образом, конституционно Президент обозначается «носителем исполнительной власти» (в чем можно усмотреть некоторое противоречие со ст. 3 Конституции («Суверенитет»), согласно которой «суверенитет, единый и неделимый, принадлежит народу...»).

Как уже отмечалось, действующей Конституцией предусмотрен несколько необычный способ избрания президента: «избранным Президентом Республики и руководителем исполнительных органов считается лицо, возглавляющее список кандидатов политической партии или коалиции политических партий, который по общенациональному избирательному округу получил наибольшее количество голосов в ходе всеобщих выборов, проводимых в соответствии со статьей 143 и последующими статьями настоящей Конституции» (ч. 1 ст. 109). При этом конституционно оговорено, что «лицо, возглавляющее список кандидатов, обозначается в бюллетене для голосования, по которому выражают свое мнение избиратели» (ч. 2 ст. 109). Представительный характер выборов Президента усиливается установленными в Конституции способами выдвижения кандидатуры на должность Президента Республики: таковые предлагаются политическими партиями или коалициями политических партий. При этом в число кандидатур могут быть включены граждане, не являющиеся членами выдвигающей политической партии или коалиции политических партий (ст. 111)¹. Для занятия должности Президента Конституция устанавливает следующие квалификации: гражданство Анголы по рождению; возраст – старше 35 лет; обладание всеми гражданскими и политическими правами (ст. 110).

Срок полномочий Президента Республики составляет пять лет; начинается с вступлением его в должность и оканчивается с вступлением в должность нового избранного Президента. При этом «каждый гражданин может осуществлять до двух мандатов Президента Республики» (ч. 1 и 2 ст. 113). В ранее действовавшую Конституцию было внесено положение о том, что означенное ограничение не распространяется на Жозе Эдуарду душ Сантуша, который занимает этот пост более 30 лет (с 10 сентября 1979 г.); (отмеченное положение вступило в силу во время предпоследних парламентских выборов в 2012 г.).

¹ Конституции государств Африки и Океании : сборник. Том 1. Северная и Центральная Африка... С. 524.

Президент Республики избирается на всеобщих прямых выборах. Выборы проводятся по мажоритарной избирательной системе абсолютного большинства (в первом туре) и относительного большинства – во втором туре.

Избранный Президент должен быть приведен к присяге перед Верховным судом «на последний день в день срока полномочий покидающего свой пост Президента» (ч. 1 ст. 114).

Конституция закрепляет обширный перечень полномочий Президента, что в особенности касается сферы исполнительной власти.

Президент уполномочен: инициировать в Конституционном суде предварительную и следующую проверки конституционности нормативных актов и международных договоров; назначать и освобождать от должности государственных министров, государственных секретарей и заместителей министров; назначать председателя Конституционного суда и остальных судей указанного Суда; по предложению Высшего совета судебной магистратуры назначать председателя, заместителя председателя и остальных судей Верховного и Военного судов; назначать председателя Счетной палаты, заместителя председателя и остальных членов («судей») палаты; по предложению Высшего совета магистратуры прокуратуры назначать и освобождать от должности Генерального прокурора Республики, его заместителей, военных прокуроров при Верховном военном суде.

Президент также назначает и освобождает от должности управляющего и заместителей управляющего Национального банка Анголы, губернаторов и вице-губернаторов провинций и др. (ст. 119).

Обширны прерогативы Президента в сфере исполнительной власти. В компетенцию Президента Республики как носителя исполнительной власти входит: определение направлений политики страны; руководство общей политикой управления страной и публичной администрацией; представление Национальной ассамблее предложение общего бюджета государства; руководство службами и деятельностью непосредственной гражданской и военной администраций государства, осуществлять надзор в отношении не прямой администрации и опека автономной администрации; определение организации и установление состава системы органов исполнительной власти; установление общего количества государственных министров, министров, государственных секретарей и заместителей министров; определение организации министерств и одобрение регламента Совета министров; обращение к Национальной ассамблее для получения законодательных полномочий; созыв и председательствование на заседаниях Совета министров и утверждение повестки дня его работы; руководство и направление деятельностью Вице-президента, государственных министров, министров и губернаторов провинций (ст. 120)¹.

Президент также: назначает референдумы; объявляет военное положение и заключает мир, заслушав Национальную ассамблею; принимает решения о помиловании и смягчении наказания; объявляет осадное и чрезвычайное положение («заслушав Национальную Ассамблею»); присуждает награды и почетные звания, согласно положениям закона; промульгирует и отдает распоряжение о публикации Конституции, законов о конституционном пересмотре и законов, принятых Национальной ассамблеей; председательствовать в Совете Республики; назначает членов Высших советов магистратуры, членов Совета Республики и Совета национальной безопасности.

Конституция устанавливает компетенцию Президента в сфере международных отношений (ст. 121), как Главнокомандующего (ст. 122), в сфере национальной безопасности (ст. 123), закрепляет за ним право промульгации законов, принятых Национальной ассамблеей (ст. 124). Сильным полномочием является право принятия временных президентских законодательных актов.

Президент издает президентские законодательные декреты, временные президентские законодательные декреты, президентские декреты и президентские распоряжения

¹ Конституции государств Африки и Океании : сборник. Т. 1. Северная и Центральная Африка... С. 526.

(ч. 6 ст. 127). Кроме того, Президент, согласно Конституции, «может издавать временные президентские законодательные декреты всякий раз, когда по причинам срочности и необходимости такая мера представляется необходимой для защиты общественного интереса». При этом декреты должны быть «немедленно направлены в Национальную ассамблею, которая может превратить их в законы, с изменениями или без, или отклонить их». Временные президентские законодательные декреты имеют силу закона и действуют в течение 60 дней (ст. 126).

При Президенте учрежден «коллегиальный орган консультативного характера» – Совет республики. В его состав входят председатель Национальной ассамблеи (The President of the National Assembly), председатель Конституционного суда, Генеральный прокурор, бывшие президенты республики (если они не отрешены от должности), лидеры политических партий, представленных в Национальной ассамблее, а также назначенные Президентом десять граждан. Совет республики выносит положения консультативного характера и находится под контролем Президента. Члены Совета обладают всеми иммунитетами и привилегиями Национальной ассамблеи¹.

Это также Совет национальной безопасности, который, согласно Конституции, «является консультативным органом Президента Республики по вопросам относительно проведения политики и стратегии национальной безопасности, а также организации, функционирования и дисциплины Вооруженных сил, национальной полиции, других организаций, гарантирующих конституционный порядок, органов разведки и безопасности государства в частности» (ч. 1 ст. 136). Президент Республики председательствует в Совете национальной безопасности, состоящем из: Вице-президента Республики; председателя национальной ассамблеи; председателей Конституционного и Верховного судов; Генерального прокурора Республики; государственных министров и министров, а также других лиц, указанных Президентом Республики. Организация и функционирование Совета национальной безопасности определяются президентским декретом.

Конституция предусматривает процедуры досрочного прекращения полномочий Президента.

По своему усмотрению Президент вправе уйти с поста до окончания срока полномочий, обратившись с посланием к Национальной ассамблее и проинформировав Верховный суд. В случае временной нетрудоспособности или освобождения должности пост Президента Республики временно занимает председатель Национальной ассамблеи или, если он не в состоянии сделать этого, заместителем председателя Национальной ассамблеи.

Как средство разрешения возможного конституционного кризиса между исполнительной и законодательной властью Конституция предусматривает институт политической отставки Президента, применение которого возможно в том случае, если обнаружатся тяжелые потрясения или неразрешимый кризис в институциональных отношениях с Национальной ассамблеей. В такой ситуации Президент Республики может уйти в отставку по собственному желанию посредством послания, направленного Национальной ассамблее, поставив в известность Конституционный суд. Отставка Президента по собст-

¹ Конституции государств Африки и Океании : сборник. Т. 1. Северная и Центральная Африка. ... С. 534.

венному желанию имеет конституционные последствия, одновременно предусматривает роспуск Национальной ассамблеи и назначение досрочных всеобщих выборов, которые должны состояться в течение 90 дней (ст. 128)¹.

Основным законом установлена конституционная ответственность Президента – ее основания и пределы. Президент Республики не несет ответственности за действия, проводимые во время выполнения им своих обязанностей, за исключением случаев подкупа или государственной измены (ч. 1 ст. 127).

Конституционно установлена уголовная ответственность Президента, определены ее правовые основания, процедуры применения. По Конституции в отношении главы государства действует институт отложенного преследования, первоначально установленный в публичном праве Франции.

Привлечение к уголовной ответственности или отрешение от должности Президента начинается по правилам, определенным Конституцией: инициатива возбуждения дел должна опираться на надлежащие основания и вверяется Национальной ассамблее; предложение об инициативе выдвигается одной третью депутатов обладающих полномочиями; решение одобряется большинством в две трети депутатов, обладающих полномочиями, после чего соответствующее сообщение или обращение о возбуждении дела передается в Верховный Суд или в Конституционный суд в зависимости от дела. По Конституции, данные дела имеют абсолютный приоритет перед всеми остальными и должны рассматриваться и разрешаться в течение максимум 120 дней, считая с момента получения должного обращения (п. 5 ст. 129)².

Осуждение сопровождается отрешением от должности и невозможностью выдвигаться в качестве кандидата для получения нового мандата. Юрисдикция судов общей юрисдикции распространяется на Президента после окончания срока его полномочий, и только за преступления, не связанные с выполнением его обязанностей по должности. Конституционно Президент несет ответственность перед Верховным судом в течение пяти лет по окончании его мандата (ч. 3 ст. 127).

§ 6.2. Организация исполнительной власти

Согласно Конституции 1992 г. Правительство являлось высшим государственным административным органом, осуществляющим общую политику страны. При этом формирование Правительства являлось прерогативой главы государства. После заслушивания политических партий, представленных в Национальной ассамблее, Президент назначал Премьер-министра, а затем по предложению Премьер-министра других членов Правительства. Число и назначение на должности министров, государственных секретарей и заместителей министров определялось указами о назначении соответствующих должностных лиц.

По смыслу ст. 106–107 вышеупомянутой Конституции в состав Правительства входили: Премьер-министр, министры, государственные секретари и заместителя министра. Конституция различала понятия «правительство» и «совет министров». Конституционный состав последнего также определялся в Основном законе. В соответствии с ч. 1 ст. 108 Конституции 1992 г. «Президент председательствовал на Совете министров, в состав которого входили премьер-министр, министры и государственные секре-

¹ Конституции государств Африки и Океании : сборник. Т. 1. Северная и Центральная Африка. ... С. 531.

² Там же. С. 531.

тари». Согласно ч. 1 ст. 116 Конституции Правительство приступало к исполнению своих обязанностей сразу же после принятия присяги.

Конституционно различались политические функции Правительства (ст. 110), его законодательные (ст. 111) и административные обязанности (ст. 112).

Правительство разрабатывало проект своей программы, включавшей крупные политические, экономические и социальные главные принципы и меры, которые должны быть приняты или предложены в различных сферах государственной деятельности. Члены Правительства осуществляли свою деятельность на основе правительственной программы и других решений, принятых в Совете министров.

На заседании в Совете министров Правительство выполняет свои функции путем принятия исполнительных законов, указов и постановлений об общей и отраслевой политике и мерах в рамках своей деятельности.

Ключевой фигурой в Правительстве являлся Премьер-министр, который в целом осуществлял руководство, проводил и координировал общую деятельность Правительства. В этой связи Премьер-министр вправе был: координировать и руководить деятельностью всех министерств и государственных секретариатов; представлять Правительство на Национальной ассамблее, внутри страны и за рубежом; руководить функционированием Правительства и его общими отношениями с другими государственными органами: заменять Президента Республики в руководстве Советом министров, в соответствии с пунктом 2 статьи 68; подписывать исполнительные законы Совета министров и направлять их для обнародования и последующего подписания Президентом и др.

По прямому делегированию Президента Премьер-министр мог занимать пост Председателя Совета министров. По Конституции 1992 г. Правительство несло политическую ответственность перед Президентом Республики и Национальной ассамблеей (ч. 2 ст. 105). Конституционно были определены причины (основания) отставки Правительства (ст. 118 Конституции): «(а) окончание полномочий законодательного органа; (b) избрание нового Президента Республики; (c) отставка Премьер-министра; (d) одобрение Президентом отставки Премьер-министра; e) смерть или инвалидность Премьер-министра; (f) вотум недоверия Правительству; (g) неспособность выразить вотум доверия Правительству».

Согласно ч. 2 ст. 116 Конституции Национальная ассамблея по предложению депутатской группы или решению одной четверти присутствующих на заседании парламентариев могла выразить Правительству вотум недоверия по осуществлению его программы или других основополагающих вопросов государственной политики. Вотум недоверия Правительству принимался абсолютным большинством присутствующих депутатов. Если вотум недоверия не был принят, то подписавшие его не выносили вотум недоверия на обсуждение на той же законодательной сессии.

Правительство вправе было поставить перед Национальной ассамблеей вопрос о вотуме доверия, ответ на который принимался большинством присутствующих членов.

Конституция 2010 г. радикально повлияла на организацию исполнительной власти. Доминантное положение Президента в системе власти указывает на его ключевые позиции в сфере осуществления исполнительной власти. Президент, как отмечалось, является главой исполнительной власти и конституционно наделен прерогативами организации и осуществления государственного управления. Правительство страны (Совет министров) является тем органом, посредством которого Президент осуществляет исполнительную власть в масштабе всей страны.

По Конституции Совет министров является вспомогательным органом Президента Республики по формулированию и осуществлению общей политики страны и Публичной администрации. Президент Республики председательствует в Совете министров, в состав которого входят Вице-президент, го-

сударственные министры и министры (ч. 1 и 2 ст. 134). В компетенцию Совета министров входит необходимость высказываться о: политике правления, а также о ее реализации; законопредложениях для представления на одобрение Национальной ассамблее; законодательных актах Президента Республики; документах национального планирования; регламентирующих актах Президента Республики, необходимых для надлежащего исполнения законов; международных соглашениях, одобрение которых входит в компетенцию Президента Республики; одобрении общих мер исполнения программы правления Президента Республики;

Вице-президент, государственные министры и министры несут политическую и институциональную ответственность перед Президентом Республики (ст. 139). Те же лица подсудны Верховному суду за преступления, совершенные как при исполнении своих функций, так и за пределами таких функций (ч. 1 ст. 140)¹.

§ 6.3. Организация законодательной власти

Конституция 1992 г. возлагала на Национальную ассамблею – «представительное собрание всех ангольцев...» – «выражение независимой воли народа Анголы» (ч. 1 ст. 78).

По действующей Конституции «Национальная Ассамблея – однопалатный орган, представляющий всех ангольцев, который выражает суверенную волю народа и осуществляет законодательную власть государства» (ст. 141). Срок ее полномочий составляет пять лет. Палата состоит из 223 депутатов. При этом 130 депутатов избираются по общенациональному списку (по пропорциональной системе представительства), 90 депутатов – по мажоритарной системе: по 5 от каждой из 18 провинций; для ангольских общин за рубежом, создается единая избирательная коллегия из трех членов, две – в Африке и одна – в остальной части мира.

В отношении депутатов действует принцип несовместимости должностей: они не вправе занимать министерские должности; работать на иностранные компании или международные организации; осуществлять руководство и членство в административном совете, в обществе с ограниченной ответственностью, занимать должность менеджера акционерного общества, генерального директора и заместителя генерального директора государственного предприятия. Кроме того, они не вправе быть членами судебных органов или министерства юстиции судей; военных или военизированных сил на действительной службе (ст. 149). Конституционно определены объем иммунитета Парламента, основания «приостановки» мандата, его замещения (ст. 151) и утраты (ст. 152).

Компетенция Национальной ассамблеи может быть охарактеризована как абсолютно ограниченная². Ассамблея уполномочена Конституцией принимать национальный план и госбюджет, осуществлять контроль за законностью актов правительства и местных органов власти, ратифицировать и денонсировать

¹ Конституции государств Африки и Океании : сборник. Т. 1. Северная и Центральная Африка... С. 538.

² Червонюк В. И. Законодательная власть в зарубежных странах : учебное пособие в 2 ч. Ч. 1. Организация законодательной власти / В. И. Червонюк. М. : Моск. ун-т МВД России, 2009. С. 55 и сл.

международные договоры и др. Ассамблея вправе поручать Правительству заключать договоры и предоставлять займы, а также осуществление других кредитных операций, не связанных с текущей задолженностью, с изложением в общих чертах и установлением максимальных пределов поручительства, которые ежегодно представляются Правительством, а также создавать и изменять политическое и административное деление страны, осуществлять амнистию и помилование и пр. (ст. 160–161).

Кроме того, Национальная ассамблея наделена по Конституции правом избрания судей Конституционного суда, юристов в Высшие советы магистратуры – судебной и прокуратуры, Блустителя справедливости и его заместителя, а также членов органов избирательной администрации (ст. 163).

Что касается прерогатив относительно исполнительной власти, то, как следует из Конституции, «парламентский контроль носит ограниченный характер».

По ряду перечисленных в Конституции вопросов Национальная ассамблея обладает полными и исключительными законодательными полномочиями – «абсолютная зарезервированность законодательной компетенции» (ст. 164), по другим конституционно установленным вопросам (ст. 165) она обладает относительными исключительными законодательными полномочиями – «относительная зарезервированность законодательной компетенции»¹.

В порядке осуществления своих полномочий Национальная ассамблея издает законы о конституционных поправках к Конституции, основные законы, законы, предложения и резолюции.

Согласно действующей Конституции легислатура включает пять законодательных сессий или парламентских лет. Каждая законодательная сессия начинается 15 октября и имеет продолжительность в один год, при этом перерывы закреплены в законах об организации и работе Национальной ассамблеи. Законодательные сессии включают пленарные заседания как обычные, так и чрезвычайные, которые необходимы для развития работы (ст. 157). Конституционно установлен кворум: Ассамблея может проводить пленарные заседания при наличии одной пятой депутатов, обладающих полномочиями (ст. 158). Решения Ассамблеи принимаются абсолютным большинством присутствующих депутатов, если это большинство составляет более половины депутатов, обладающих полномочиями, за исключением случаев, когда Конституция и закон устанавливают другие правила принятия решений (ст. 159).

Право роспуска Национальной ассамблеи принадлежит Президенту. При этом Национальная ассамблея не может быть распущена: а) в течение шести месяцев после ее избрания, б) в последней четверти срока полномочий Президента Республики, в) в течение срока временного Президента Республики; или г) во время осадного или чрезвычайного положения.

§ 6.4. Законодательное производство

По Конституции право законодательной инициативы принадлежит депутатам, парламентским группами и Президенту. Органы судебной власти впра-

¹ Конституции государств Африки и Океании : сборник. Т. 1. Северная и Центральная Африка... С.546.

ве использовать законодательную инициативу по предметам регулирования, относящимся к судебной организации, статусу магистратов и функционированию судов. При этом законодательная инициатива депутатов и парламентских групп осуществляется в форме законопроектов; законодательная инициатива Президента реализуется в форме законопредложений. Граждане, организованные в группы, и представительные организации могут представлять Национальной ассамблее предложения «о проектах законодательной инициативы».

Установлено конституционное ограничение реализации права законодательной инициативы: депутаты и парламентские группы в течение финансового года не вправе разрабатывать проекты законов, предусматривающие увеличение расходов или снижение доходов государства, установленные в бюджете. Законопроекты, которые были «окончательно забракованы», не должны оцениваться в течение той же законодательной сессии, пока не пройдут новые выборы в Национальную ассамблею.

Законопроекты конституционного пересмотра и предложения референдумов одобряются квалифицированным большинством в две трети депутатов, обладающих полномочиями; органические законопроекты одобряются абсолютным большинством.

Принятые Национальной ассамблеей законы направляются Президенту.

Конституционно предусмотрено право промульгации: по Конституции Президент промульгирует законы в течение 30 дней со времени их принятия Национальной ассамблеей. До истечения данного срока Президент вправе использовать отлагательное вето: «может направить обоснованный запрос Национальной ассамблее о новом рассмотрении акта или некоторых из его норм» (ч. 2 ст. 124). Вето Президента может квалифицироваться как «сильное», его преодоление возможно двумя третями от общего состава Ассамблеи. В этом случае Президент должен промульгировать акт в течение 15 дней, считая с даты его принятия. В установленный Конституцией срок для промульгации закона Президент может обратиться с запросом в Конституционный суд относительно предварительной оценки конституционности закона, принятого Национальной ассамблеей.

Конституция также предусматривает процедуру обнародования так называемых референдарных законов: в течение 15 дней принятые на референдуме законы Президент обязан промульгировать, а международные договоры ратифицировать (ч. 3 ст. 124).

§ 6.5. Организация судебной власти

Статус судебной власти, состав судебной системы, порядок формирования и полномочия высших судов закреплены в главе IV «Судебная власть» (раздел III Конституции). В соответствии с Конституцией судебную власть осуществляют суды, которые являются независимыми органами.

Соответственно судебную систему образуют: Конституционный суд, высший судебный орган по гражданским и уголовным делам – Верховный суд, формируемый Президентом, Счетная палата и Верховный военный суд, а так-

же провинциальные и местные (муниципальные и епархиальные) гражданские и уголовные суды, апелляционные суды. Кроме того, как предписывает Конституция, может быть создана судебная система автономной таможенной, фискальной и административной юрисдикции, возглавляемая высшим судом. Могут быть также созданы морские суды.

Верховный Суд является высшей судебной инстанцией общей юрисдикции. Судьи-советники Верховного суда назначаются Президентом Республики по предложению Высшего совета судебной магистратуры после конкурса на основе биографических данных из числа судейских магистратов, магистратов прокуратуры и заслуженных юристов, согласно положениям, установленным законом. Председатель Верховного суда и его заместитель назначаются Президентом из трех кандидатов, отобранных двумя третями судей-советников. Срок их полномочий составляет семь лет без переназначения на новый срок.

Счетная палата является верховным ревизионным органом проверки законности в сфере публичных финансов и судебного рассмотрения отчетов об исполнении бюджета, которые подведомственны ей, как указывает закон. Председатель, его заместитель и остальные судьи-советники Счетной палаты назначаются Президентом Республики из числа магистратов и лиц, не являющихся магистратами, на единственный срок продолжительностью в семь лет. Ежегодно Счетной палатой вырабатывается доклад о ее деятельности, который представляется Национальной ассамблее и направляется в другие органы государственной власти.

Верховный военный суд является высшим органом в иерархии военных судов. Судья-председатель, судья-заместитель председателя и остальные судьи-советники Верховного военного суда назначаются Президентом Республики из числа военных магистратов.

Особое место в системе судебной власти занимает *Конституционный суд*, который в целом отправляет правосудие по юридическим и конституционным вопросам, «не допуская неконституционности»¹; оценивает конституционность каких-либо нормативных и других актов государства; рассматривает в предварительном порядке конституционность принятых парламентом законов; осуществляет юрисдикционные полномочия в отношении других вопросов юридикто-конституционного, избирательного и политико-партийного

¹ В соответствии с конституционными процедурами Президент Республики и одна пятая членов Национальной Ассамблеи вправе потребовать от Конституционного суда предварительного рассмотрения конституционности какой-либо нормы при условии принятия, подписания или ратификации Президентом Республики, а именно законодательных правовых актов, исполнительных законов, декретов или международных договоров (ч. 1 ст. 154). Оспариваемые нормы не могут быть обнародованы до тех пор, пока Конституционный суд не вынесет относительно них своего решения (ч. 2 ст. 154). Если же такие нормы объявляются неконституционными, то в отношении них налагается вето Президента Республики; соответственно нормативный акт, содержащий данные нормы, возвращается в утвердивший его орган «для удаления» неконституционных норм (ч. 3 ст. 154).

Решение Конституционного суда по поводу неконституционности представленных ему для рассмотрения норм должно быть принято «в течение не более чем сорока пяти дней» (ст. 155 Конституции).

характера; рассматривает апелляции в отношении всех решений других судов, которые применили нормы, конституционность которых оспаривалась в ходе процесса.

Конституционный суд состоит из 11 судей, назначаемых из числа адвокатов и судей: четверо судей (включая председателя Суда) назначаются Президентом; четверо судей (включая заместителя председателя Суда) избираются Национальной ассамблеей двумя третями депутатов; двое судей избираются Высшим советом судебной магистратуры; один судья подбирается путем публичного конкурса на основе биографических данных. Все судьи Конституционного суда назначаются на невозобновляемый семилетний срок, и им гарантируется независимость, несменяемость на должности, беспристрастность и неотвечественность, так же как и судьям других судов.

Высшим органом управления и дисциплинарной судебной ветвью власти является *Высший совет судебной магистратуры*, который полномочен: рассматривать профессиональную компетенцию и принимать дисциплинарные меры в отношении судей; предлагать назначение судей Конституционного суда в соответствии с национальной Конституцией; осуществлять расследования, проверки и справки на юридические услуги и предлагать меры, необходимые для обеспечения эффективности и их улучшения; назначать на должность, перемещать и повышать в звании судей, без ущерба для положений Конституции, предлагать для назначения судей-советников Верховного суда; назначать, направлять в конкретный суд, переводить и продвигать по службе судебных магистратов, за исключением случаев, установленных в Конституции и законе; проводить конкурс на основе биографических данных для назначения судей Счетной палаты.

Верховный совет судебной власти «находится под председательством» председателя Верховного суда и состоит из: трех юристов, назначаемых Президентом, по крайней мере, один из которых является судьей суда; пяти юристов, назначаемых Национальной ассамблеей; десяти судей, избранных судебскими магистратами¹.

Члены Высшего совета судебной магистратуры пользуются тем же иммунитетом, что и судьи Верховного суда.

По Конституции прокуратура защищает демократическую законность и, прежде всего, представляет государство при уголовном преследовании и защите интересов, возложенных на нее законом. Анализ положений ч. 1 и 2 ст. 136 Основного закона не оставляет сомнений относительно модели прокуратуры, характерной для стран общего права. Прокуратура представлена Министерством юстиции, возглавляется Генеральным прокурором и состоит из Верховного совета Министерства юстиции, представленного членами, избираемых Национальной ассамблеей, и депутатов, избранных судьями Министерства юстиции из собственного количества в порядке, установленном законом.

¹ Конституции государств Африки и Океании : сборник. Т. 1. Северная и Центральная Африка. С. 554.

Наряду с прокуратурой, призванной «представлять государство, защищать демократическую законность и интересы, которые установлены законом, содействовать уголовному процессу и возбуждать уголовные дела, согласно положениям закона...» (ст. 185), Конституция 2010 г. учредила институт Блестителя справедливости – «независимое публичное лицо, цель которого состоит в защите прав, свобод и гарантий граждан с обеспечением посредством неформальных мер справедливости и законности деятельности Публичной Администрации» (ст. 190).

§ 7. Государственно-территориальное устройство страны и публичная власть на местах

Форма государственно-территориального устройства и организация публичной власти на местах. Согласно ст. 8 действующей Конституции («Унитарное государство») Республика Ангола – унитарное государство, уважающее в своей организации *принципы* автономии органов местной власти и административных децентрализации и деконцентрации, в соответствии с положениями закона¹. При этом положение Конституции 1992 г. о том, что «любые попытки сепаратизма или разделения территории Анголы на части должны решительно пресекаться» в текст действующей Конституции не включено. По Конституции 1992 г. территория Республики Ангола была разделена на провинции (всего их 18), провинции – на муниципальные образования, муниципальные образования – на коммуны; констатировалось, что в составе государственной территории «существуют местные автономии» (п. «d» ст. 54); признается административная децентрализация и передача полномочий, без ущерба единству правительственных и административных действий (п. «e» ст. 54)².

Таким образом, конституционная конструкция территориальной организации страны, представленная в ранее действовавшем Основном законе страны, в определенной мере указывала на то, что в основе государственно-территориального устройства страны присутствовали элементы регионализма. В то же время организация публичной власти на местах требованиям регионалистского государства мало отвечала. Так, губернатором провинции являлся представитель центрального правительства, который занимался прямым управлением провинцией, обеспечивал нормальное функционирование местных административных органов, и был ответственен исключительно перед Правительством и Президентом Республики.

В Конституции 2010 г. устройство публичной власти на местах закреплено разделом VI «Местная власть», глава I. «Общие принципы». Согласно Основному закону «демократическая организация государства на местном уровне строится на основе принципа политико-административной децентрализации, которая

¹ Конституции государств Африки и Океании : сборник. Т. 1. Северная и Центральная Африка... С. 492.

² Червонюк В. И. Конституционное право современных зарубежных государств : учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / В. И. Червонюк, К. К. Гасанов, Е. Н. Хазов. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2016. С. 290–291.

включает осуществление местной власти в тех или иных организационных формах... Организационные формы местной власти включают Местные Самоуправляющиеся Образования, институты традиционной власти и другие специфические виды участия граждан, согласно положениям закона» (ч. 1 и 2 ст. 213)¹.

Конституционно устанавливается, что «Местные Самоуправляющиеся Образования являются территориальными юридическими лицами, которые соотносятся с совокупностью жителей определенных единиц национальной территории и обеспечивают реализацию специфических интересов, проистекающих из состояния соседства, при посредстве собственных органов, представляющих соответствующее население». При этом «организация и функционирование Местных Самоуправляющихся Образований, а также компетенция их органов регулируются законом в гармонии с принципом административной децентрализации» (ч. 1 и 2 ст. 217).

По Конституции правовой режим имущества и финансов «Самоуправляющихся Образований» определяется специальным законом. Предусмотрено, что «Местные Самоуправляющиеся Образования организуются в муниципиях... могут быть учреждены на надмуниципальном уровне» (ст. 218).

По Конституции организация местных самоуправляющихся образований включает ассамблею, наделенную полномочиями по принятию общеобязательных решений по итогам обсуждений, коллегиальный исполнительный орган и Президента самоуправляющегося образования.

В свою очередь ассамблея состоит из избираемых населением территории по системе пропорционального представительства местных представителей, избранных всеобщим, равным, свободным, прямым, тайным и периодически проводимым голосованием граждан-избирателей на территории соответствующего самоуправляющегося образования. Коллегиальный исполнительный орган состоит из председателя самоуправляющегося образования и назначаемых им секретарей; все они несут ответственность перед ассамблеей самоуправляющегося образования. При этом председателем исполнительного органа самоуправляющегося образования является лицо, возглавляющее список кандидатов в ассамблею, получившее наибольшее число голосов на выборах. Кандидаты на выборах в органы самоуправляющихся образований могут выдвигаться политическими партиями, выступающими поодиночке или в коалициях, или группами граждан-избирателей.

Как следует из Конституции, местные самоуправляющиеся образования обладают полномочиями в сферах образования, здравоохранения, энергетики, водоснабжения, коммунальной городской и сельской инфраструктуры, общественного достояния, культуры и науки, транспорта и средств связи, организации досуга и спорта, жилищной, социального обеспечения, гражданской обороны, охраны окружающей среды и базовой ассенизации, защиты потребителя, содействия социальному и экономическому развитию, обустройства

¹ Конституции государств Африки и Океании : сборник. Т. 1. Северная и Центральная Африка... С. 563.

территории, организации и деятельности муниципальной полиции, децентрализованного сотрудничества и объединения.

Формируемые населением территорий органы самоуправляющихся образований вместе с тем подконтрольны органам государственной власти. Конституционно в отношении самоуправляющихся образований действует механизм административной опеки. По Конституции «административная опека над Местными Самоуправляющимися Образованиями состоит в проверке исполнения закона органами Самоуправляющихся Образований и осуществляется в соответствии с положениями закона» (ч. 2 ст. 221). При этом конституционно установлены пределы административной опеки. Так, роспуск органов самоуправления образования «может осуществляться только на основании серьезных нарушений закона вследствие их действий или бездействия»¹.

Особенность публичной власти на низовом уровне заключена в наличии института традиционной власти, статус которой определяется в главе III раздела VI Конституции. Согласно ст. 224 Основного закона традиционные органы власти представляют собой формирования, которые персонифицируют и осуществляют власть в лоне данной традиционной политико-общинной организации, в соответствии с обычными нормами и ценностями и с уважением Конституции и закона. Полномочия, компетенция, организация, режим контроля, ответственности и имущества институтов традиционной власти, их институциональные отношения с органами местной администрации государства и администрации самоуправляющихся образований, а также типология традиционных органов власти регулируются законом (ст. 224, 225)².

§ 8. Вооруженные силы и полиция в механизме государства

Вооруженные силы и полиция в механизме обеспечения национальной безопасности. Анализ текста Конституции 2010 г. обращает внимание на то обстоятельство, что нормативные комплексы, относящиеся к правовому регулированию статуса силовых структур государства, помещены в Конституции в разделе V. «Публичная Администрация». При этом главам III «Национальная оборона и Вооруженные Силы» и IV «Гарантия порядка и Национальная Полиция» предшествует глава II. «Национальная безопасность». Тем самым Вооруженным силам и полиции страны придается важнейшее значение в обеспечении режима национальной безопасности.

По Конституции целью национальной безопасности служит гарантия защиты национальных суверенитета и независимости, территориальной целостности, демократического правового государства, свободы и обороны территории от каких бы ни было угроз и рисков, а также осуществление сотрудничества для национального развития и внесение вклада в дело международных безопасности и мира (ч. 1 ст. 202). Конституционно закрепляется право на национальную безопасность и правомерную оборону: «Республика Ангола действует с использованием адекватных правомерных средств для сохранения своей

¹ Конституции государств Африки и Океании : сборник. Т. 1. Северная и Центральная Африка... С. 564.

² Там же. С. 566.

национальной безопасности и оставляет за собой право на то, чтобы правомерно прибегнуть к силе для восстановления мира или публичного порядка, в соответствии с Конституцией, законом и международным правом» (ст. 203 Конституции).

Основным законом устанавливается, что в рамках сохранения национальной безопасности и поддержания публичного порядка Президент Республики может объявить в соответствии с тем, что требует ситуация, положения конституционной необходимости. При этом положениями конституционной необходимости, согласно Конституции, являются военное положение, осадное положение и чрезвычайное положение, действующие со времени их объявления вплоть до официального их окончания (ст. 204).

Статус Вооруженных сил. Конституция 2010 г. устанавливает, что Ангольские Вооруженные силы являются постоянным национальным военным институтом, притом регулярным и внепартийным, на который возложена военная оборона страны. Они организованы на основе иерархии, дисциплины и подчинения компетентным органам государственной власти под верховным руководством Президента Республики и Главнокомандующего (ч. 1 ст. 207).

Конституция страны предусматривает, что Вооруженные силы комплектуются исключительно ангольскими гражданами, и их организация едина на всей национальной территории. При этом организация, функционирование, дисциплина, подготовка и применение Ангольских Вооруженных сил в периоды мира, кризиса и конфликта регулируются специальным законом (ч. 2 и 3 ст. 207)¹.

По Конституции Вооруженные силы Анголы под руководством Главнокомандующего обязаны подчиняться соответствующим независимым органам в соответствии с Конституцией и другими предписаниями законодательства, а также защищать государство от нападений.

Роль военных в конституционном механизме, как отмечалось ранее, является определяющей, подтверждением чему служит история Анголы с 1950-х годов. При достигнутом соглашении о прекращении огня между МПЛА и УНИТА оба военно-политических образования обладают определенной военной мощью. Политической особенностью Анголы является и то, что многие политические силы страны имеют «собственные» боевые отряды»².

В то же время Вооруженные силы являются регулярными и комплектуются по призыву. Военные расходы в структуре ВВП в разные годы составляют 3–5%. Характерно, что гражданский контроль за военными и силовыми структурами отсутствует.

Вооруженные силы ФЛА сформированы в октябре 1992 г. из состава бывшей регулярной правительственной армии (ФАПЛА) и вооруженных

¹ Конституции государств Африки и Океании : сборник. Т. 1. Северная и Центральная Африка... С. 561.

² Приходится констатировать, что подобная ситуация имеет место не только в африканских государствах, но и современных государствах Европы, Азии, где государство утратило монополию на применение силы. Пример Украины, несколько ранее Грузии, государств Средней Азии, бывших республик СССР как нельзя лучше иллюстрирует подобный вывод.

формирований УНИТА. Верховным Главнокомандующим страны является Президент. В 2006 г. общая численность Вооруженных сил составляла 117 тыс. человек, из них сухопутные войска – 100 тыс., ВВС – 6 тыс., ВМС – 1 тыс.; имеются полувоенные формирования численностью 10 тыс. На вооружении армии Анголы состоит техника в основном советского (российского) производства: танки, боевые корабли, самолеты и вертолеты, артиллерия, минометы¹.

Статус полиции. Глава IV анализируемого раздела Конституции «Гарантия порядка и Национальная Полиция» устанавливает базовые положения, касающиеся назначения, организации и функционирования полиции, статуса ее персонала.

Принципиально значимо то обстоятельство, что назначение полиции конституционный законодатель рассматривает в контексте обеспечения государством гарантий порядка. Как следует из ст. 209 Конституции («Гарантии порядка»), «целью гарантии служит защита публичных спокойствия и безопасности, обеспечение безопасности и охраны институтов, граждан и соответствующего имущества, их основных свобод и прав перед лицом насильственной или организованной преступности и других типов угроз и рисков с неукоснительным уважением Конституции, законов и международных конвенций, участником которых является Ангола»².

Основной закон страны следующим образом определяет конституционный статус полиции: «Национальная Полиция является полицейским, постоянно действующим, регулярным и беспартийным институтом, организованным на основе иерархичности и дисциплинированности, на который возложены охрана и полицейская обеспеченность безопасности страны с неукоснительным уважением Конституции и законов, а также международных конвенций, участником которых является Ангола» (ст. 210).

Национальная полиция Анголы действует в составе Министерства внутренних дел Республики Ангола. В ее обязанности входит обеспечение общественного порядка и безопасности в стране, защита прав и законных интересов граждан независимо от цвета кожи, национальности, социального происхождения, вероисповедания, партийной принадлежности и политических взглядов. В состав полиции Анголы входят подразделения охраны общественного порядка, уголовного розыска, безопасности дорожного движения, налогового и пограничного контроля, а также быстрого реагирования. Днем рождения ангольской полиции является 28 февраля 1976 г., когда вслед за провозглашением независимости Республика Ангола 383 полицейских, среди которых, кстати, было 102 женщины, приняли клятву верности независимой Анголе. В этот день полиция Анголы отмечает свой профессиональный праздник.

В настоящее время в полиции Анголы служит около 6 тыс. рядовых сотрудников, 2500 офицеров пограничного и налогового контроля, и около 400

¹ Африка : В 2 т. М. : Энциклопедия : Инфра-М., 2010. Т. 1. С. 441–442.

² Конституции государств Африки и Океании : сборник. Т. 1. Северная и Центральная Африка... С. 562.

офицеров, занятых расследованием общеуголовных и финансово-экономических преступлений.

Серьезной задачей для сил охраны правопорядка и обеспечения безопасности является борьба с терроризмом, угрозу которого в Анголе специалисты характеризуют как высокую: за всю историю страны было зарегистрировано более 600 случаев террористических атак, хотя подавляющее их количество было связано с гражданской войной, по окончании которой волна терактов пошла на убыль.

Остается высоким уровень коррупции. По этому показателю, по данным Transparency International (2012 г.), Ангола занимает 157 место в мире среди 176 стран (показатель коррупции равен 2,2; зависимость такова: чем больше показатель, тем меньше уровень коррупции в госсекторе)¹.

В контексте анализируемой проблемы примечательно следующее обстоятельство. Определяя статус Вооруженных сил и полиции, конституционный законодатель в специальном установлении определяет принципиальные особенности специальной правосубъектности военнослужащих и полицейских.

В этой связи ст. 205 («Ограничения осуществления прав») устанавливает: «в отношении сотрудников национальной безопасности на активной службе, в частности в отношении военных, полицейских и служащих, в строгом соответствии с требованиями и условиями их функциональной нагрузки, закон может установить ограничения пассивного избирательного права, а также ограничения осуществления прав на выражение, собрание, демонстрацию, объединение, забастовку, прошение и других прав аналогичного характера»².

Таким образом, изъятия из общего (конституционного) статуса лиц, отличающихся специальной правосубъектностью, самой же Конституцией и определены.

¹ Африка. Энциклопедический словарь: В 4 т. Т. 1. С. 4.

² Конституции государств Африки и Океании : сборник. Т. 1. Северная и Центральная Африка. М., 2018. С. 561.

ожидаемая продолжительность жизни равняется 62 годам, при этом для мужчин данный показатель составляет 60 лет, а для женщин – 64 года.

Среди населения страны арабы составляют 70 %, беджа (кушиты) – 6 %, прочие – 4 %. Большинство населения, ранее относившегося к Южному Судану, принадлежат к негроидной расе, основную группу составляют представители нилотских районов, наиболее многочисленными из которых являются: динка, нуэр, азанде, барии и шиллук¹. В расовом этническом и языковом отношении страна представляет собой как бы переходную зону от арабского средиземноморского мира к негроидным народам, населяющим почти все африканские страны южнее Сахары. Национальный состав чрезвычайно разнообразен. Население северной части принадлежит к европеоидной расе, средиземноморскому антропологическому типу. Примерно половина страны – это суданские арабы, составляющие большинство населения в провинциях Голубой Нил, Северная и Кордофан. На арабском языке говорят и некоторые неарабские народы (нубийцы, беджа и др. Подавляющее большинство жителей южных районов Судана принадлежат к негроидной расе. В Судане насчитывается до 70 языков, генеалогически входящие в четыре языковые семьи (семито-хамитскую, или эритрейскую; семью языков Центрального и Восточного Судана, или центрально суданскую; семью кордофанских языков и нилотскую). Многоязычие объясняется тем, что через Судан проходили многочисленные миграционные потоки².

В период англо-египетского Судана на Юге официальными языками были провозглашены английский и африканские языки местных племен динка, бари, нуэр, латуко, шиллук, азанде и пари (лафон), а на Севере официальными стали арабский и английский.

По действующей Конституции все языки коренных народов Судана являются национальными языками и должны уважаться, развиваться и распространяться. При этом «арабский является широко распространенным национальным языком в Судане» (п. 2 ст. 8). Конституционно подчеркнуто, что «арабский, являющийся основным языком на национальном уровне, и английский язык должны быть официальными рабочими языками Национального Правительства и языками обучения высшему образованию» (п. 3 ст. 8). Кроме того, как следует из Конституции, «в дополнение к арабскому и английскому языкам, законодательное собрание любого субнационального уровня правительства может принимать любой другой национальный язык в качестве дополнительного официального рабочего языка на своем уровне» (п. 4 ст. 8)³.

Как и в других африканских странах, в Судане распространены арабский и нубийский языки (языки шари-нильской и ветви индосахарских языков), используется английский. Все эти языки имеют статус официальных и подлежат государственной защите. В отдельных источниках отмечается о процессе арабизации – политике распространения официального языка, вплоть до его насаждения.

Судан – религиозная страна. Уже в ст. 1 действующей Конституции констатируется (и это же одновременно является нормой жизни), что «ислам является религией большинства населения» (ст. 1). По оценочным данным, 90 % граждан Судана являются мусульманами – суннитами, около 5 % (в основном жители западных штатов и столицы) являются христианами (преимущественно католиками), 5 % жителей придерживаются традиционных верований.

¹ Политические системы современных государств : Энциклопедический словарь: В 4 т. Т. 2. С. 697; Африка : В 2 т. Т. 2: С. 700–703.

² Поляков К. И. История Судана: XX век. М. : Институт востоковедения РАН, 2005. С. 7–9 и след.

³ Конституции государств Африки и Океании : сборник. Т. 1. Северная и Центральная Африка. ... С. 260.

В упомянутой уже статье Конституции декретируется, что «Судан – это страна, в которой царит расовая и культурная гармония, а также религиозная терпимость». Однако провозглашаемый идеал и конституционная реальность далеко не совпадают: отсюда значительную религиозную составляющую в современном Судане имеют конфликты.

Следует отметить, что генезис государственности Судана отличается уникальной особенностью: подобно тому, как ислам стал ядром арабского мира и исламской цивилизации, в Судане он явился основой государственности. Уникальность Судана и в том, что он находится как бы на стыке двух миров (арабского и африканского) и двух цивилизаций (исламской и христианской).

История Судана традиционно связана с судьбами народов африканского континента, являясь в то же время частью исторического развития Ближнего Востока. В древности северная часть территории современного Судана (включая часть Египта) была известна под названием страны Куш (с X в. – «Нубия»). В IV–III тысячелетии до н. э. в северной части Судана возникла так называемая культура «А», близкая к современной ей культуре Египта. Значительную часть территории страны населяли родственные древним египтянам семито-хамитские и кушитские племена, к которым, начиная со 2 тыс. до н. э., стали примешиваться представители негроидной расы, проникавшие с юга. В период управления фараонами Древнего Египта северная часть Судана находилась под сильным влиянием египетской цивилизации.

При этом процессы исламизации и арабизации страны и в современных условиях актуальны, несмотря на преимущественно неарабский и немусульманский характер южных провинций Судана. Под сильным влиянием процессов арабизации и исламизации находится правовая система страны. Остается проблематичным разграничение светского и мусульманского законодательства. Так, уже Конституция 1973 г. закрепила ответственность судей перед Президентом. Вопросы семейного, наследственного права, опекунов традиционно регулируются нормами шариата. Возникающие коллизии разрешаются Судом юрисдикции, в состав которого входят верховный Судья – кади (председатель), двое судей Верховного суда и один судья шариата.

Исламский фактор весьма влиятельный в государственно-правовой жизни страны. По этой причине, несмотря на частые изменения политической ситуации в Судане, влияние шариата на деятельность правосудия традиционно велико. В систему шариатских судов входят: Высокий суд, Апелляционный суд, суды провинций, суды первой ступени, суды второй ступени; Высокий суд располагается в Хартуме, в его составе: верховный кади, верховный муфтий и три–пять судей.

Отмеченным фактором обусловлена система религиозного образования: число коранических школ в стране увеличилось почти в четыре раза – с 3 тыс. в середине 1980-х годов до 11 тыс. к середине 1990-х. Огромную поддержку правительства получает существующий в Омдурмане с 1912 г. Исламский университет, при котором функционирует женский колледж. Таким образом, развитие ислама в Африке суданскими интегристами осуществляется в том числе через Университет священного Корана и исламских наук и Всемирный университет Африки, в которых обучаются студенты не только африканских, но и среднеазиатских республик бывшего Союза ССР.

Исламизация непосредственно коснулась и Вооруженных сил: личный состав должен придерживаться требований ислама.

В то же время действующая Конституция провозгласила гарантию прав и свобод, характерную для демократического государства, что не согласуется с фундаменталистскими началами ислама. Между тем современный этап государственно-правового и конституционного процесса мусульманских стран характеризуется широким использованием норм шариата и повседневным привлечением исламских догм для аргументации всех властных действий.

В частности, Конституция Судана определяет следующим образом иерархию источников (форм) позитивного права: исламское право, референдум, конституция и обычай (ст. 55). Предусмотренная Конституцией процедура вступления в должность главы государства связана с приведением его к присяге, текст которой закреплён в Конституции и начинается со слов «Во имя Всемогущего Аллаха... Во имя Всемогущего Аллаха я присягаюсь уважать Конституцию, закон и единогласие общественных взглядов, а также принимать шура и совет. Аллах – свидетель моих слов»» (ст. 40). Действующая Конституция Судана закрепляет принципы религии, предписывающей мусульманам, работающим в государственных и общественных органах и организациях, уважать и защищать «принципы Корана...», в то время как «все остальные люди должны защищать религиозные принципы и соблюдать их в своей повседневной деятельности при выполнении ими своих обязанностей в сфере экономики, политики, социальной и культурной жизни страны для достижения социальной справедливости и спасения в царстве Аллаха» (ст. 18).

Парадоксально то обстоятельство, что приход в 1989 г. к власти в Судане исламистов был многими воспринят как верхушечный переворот; однако же утвердившийся государственный режим существует уже более 15 лет. Вместе с тем, очевидно, справедливым будет вывод о том, что принуждение к исламу дорого обошлось стране. В компетентной литературе не без основания презюмируется, что проблема юга возникала и из-за попыток насаждения ислама (особенно в период военной диктатуры генерала Аббуда (1958–1964) и арабского языка, когда строили мечети и коранические школы, в то время как закрывались христианские миссии, высылались миссионеры, удалялись с государственных постов южане и заменялись на представителей из севера¹.

§ 1.1. Государственные символы Республики Судан

Согласно ст. 5 Конституции флаг и герб государства устанавливаются отдельным законом. Относительно гимна Основной закон не содержит каких-либо предписаний.

Существовавший в 1956–1970 гг. государственный флаг состоял из трёх цветных полос одинаковой ширины: синей, желтой и зеленой. Синий цвет флага символизировал реку Нил, желтый – пустыни, зеленый – плодородные земли.



Действующий *Государственный флаг* Республики Судан принят 20 мая 1970 г. Флаг состоит из трёх горизонтальных полос одинаковой ширины (красного, белого и чёрного цвета), поверх которых слева наложен зелёный треугольник. Все четыре цвета на флаге – стандартные панарабские цвета. Красно-бело-чёрный горизонтальный триколор также встречается на флагах ряда других государств арабского мира (например, Египта, Сирии, Ирака и Йемена).

На флаге Судана красный цвет символизирует борьбу за независимость, белый – мир и свет, а также Лигу белого флага (англ.) – народное движение в 1920-х годов. Чёрный цвет символизирует само государство Судан (по-арабски Биляд-ас-Судан значит «Страна чёрных») и напоминает о флаге махдистов XIX века. Зелёный – цвет ислама, также символизирует богатство и земледелие.

¹ Фахрутдинова Н. З. Исламский фактор в общественно-политической жизни Судана. М., 2004.



Герб Судана был принят в 1969 г. На нем изображена птица-секретарь, щит относящийся ко времени Мухаммеда ибн Абдулла, самозванного Махди, который управлял Суданом в XIX столетии. Два свитка помещены в герб; верхний с национальным девизом, *Al-nasr lana* النصر لنا («Победа за Нами»), и ниже, с названием государства, جمهورية السودان Джамахирия Судан («Республика Судана»)¹.

§ 2. Конституционная история.

Перманентные конституционные реформы

Исторические источники указывают на то, что первые упоминания о государственности территорий современного Судана относятся к II–III тыс. до н.э. Древние Египтяне называли Судан страной Куш. Во II-м тыс. до н. э. Египет захватил Север страны – Нубию. В этот период времени Судан был населен преимущественно семито-хамитскими племенами. Соответственно в VI–XII вв. Судан находился под властью Египта. Появление первых форм государственности (протогосударства) на территории Северного Судана и Египта – так называемого рабовладельческого государства нубийцев историки датируют началом XII в. до н.э. В XVI в. здесь образовались крупные султанаты – Фунг и Дарфурский.

В 1820–1822 гг. Северный и Центральный Судан завоеваны силами турецко-египетской армии, в результате чего вся территория Судан включена в состав Египта, попала под власть Египта. Хотя египетско-турецкий режим утверждал, что управлял всем Суданом в течение большей части XIX в., для чего основал Экваториальную провинцию в суданской южной части, он не смог установить эффективный контроль над крайним югом.

Именно в последние годы египетско-турецкого правления британские миссионеры прибыли с территории, ныне известной как Кения, в район болота Sudd для обращения местных, преимущественно анимистских, негроидных племен в христианство². Позднее и сам Египет попал под влияние Великобритании. С конца XIX в. (в 1898 г.) Судан фактически был британской колонией, находясь формально (до 1951 г.) под англо-египетским управлением; это так называемый англо-египетский кондоминиум³.

В VI в. в Судане стало распространяться христианство и к VII в. возникли христианские государства Алва, Мукурра и Нобатийя (последние два в последующем объединились). Это укрепило связь Судана с внешним миром, особенно с Египтом, наложило отпечаток на всю средневековую культуру страны. Почти на целое тысячелетие Нубия стала второй после Эфиопии христианской страной Тропической Африки. Постепенно пришедшие (в VII в., а также в XI и XII вв.) в Судан из Сирии и Аравии арабские племена смешались с коренным нубийским населением, которое восприняло их язык, религию (ислам) и элементы культуры.

До 1889 г. Судан формально входил в состав Османской империи и находился под властью Египта. Будучи к тому времени полностью оккупированный англичанами, Египет вынужден был 19 января 1899 г. заключить с Англией соглашение, согласно

¹ Гербы мира / авт.-сост. К. Я. Нежинский. М. : Эксмо, 2008. С. 162–163.

² Англичане появились в Судане после того, как они оккупировали Египет в 1882 г., воспользовавшись слабостью Османской империи, которая не могла обеспечить безопасность Суэцкого канала и справиться с деятельностью местного националистического деятеля Ораби-паши, отстранившего от власти Тауфика – умеренного хедива Египта из династии Мухаммеда Али, управлявшего от имени Османской империи.

³ Поляков К. И. История Судана: XX век. М. : Институт востоковедения РАН, 2005. С. 25 и сл.

которому Судан стал колонией Англии и был объявлен кондоминиумом, т. е. своим местным владением Англии и Египта. Отсюда его официальное название «Англо-Египетский Судан» (сохранившееся вплоть до провозглашения независимости в 1956 г.)¹. По конвенции 1899 г. высшая военная и гражданская власть принадлежала генерал-губернатору, назначаемому египетским хедивом по рекомендации британского правительства. Без согласия Великобритании генерал-губернатор не мог быть отстранен от должности.

В дальнейшем значительное влияние на политическую атмосферу в суданском обществе оказали английские восстания 1919–1922 гг. в Египте, борьба египтян за вывод британских оккупационных войск из всей Долины Нила. Под влиянием этих событий 28 февраля 1922 г. правительство Соединенного Королевства Великобритании вынуждено было опубликовать декларацию об отмене протектората Англии над Египтом. Право управлять Суданом вновь перешло к Египту, но совместно с Соединенным Королевством Великобритании².

Британские губернаторы Южного Судана административно относились к колониальной конференции Восточной Африки, а не к Хартуму, при этом и в этот период христианские миссионеры получили разрешение продолжить работу в южной части Судана.

Независимость Судана от Великобритании была провозглашена в 1956 г. Новое правительство в Хартуме было арабоязычным, в то время как местное чиновничество в южной части Судана своим родным языком считало английский. Юг страны был очень слабо представлен в центральном правительстве страны.

Под воздействием целого ряда взаимосвязанных факторов после провозглашения независимости 1956 г. в стране началась череда военных переворотов и восстаний (1958, 1964, 1969, 1971, 1985 гг.).

Накануне обретения Суданом независимости резко обостряется положение на Юге страны. Кризис в отношениях между арабами Северного и Центрального Судана и негроидным населением Южного Судана развивался постепенно, обостряясь по мере ослабления позиций англичан в Судане³. Начавшиеся летом 1955 г. волнения на Юге переросли в массовые беспорядки. В ноябре 1955 г. завершилась эвакуация британских войск из Судана; 12 декабря 1955 г. английский генерал-губернатор подал в отставку. В ночь с 31 декабря 1955 г. на 1 января 1956 г. обе палаты суданского Парламента одобрили Временную конституцию, провозгласившую Судан унитарной демократической республикой. Требования представителей Юга о местном самоуправлении эта Конституция не учитывала. Конституция учредила Парламент, совет министров. В ноябре 1958 г. главнокомандующий суданской армией ввел войска в Хартум и другие города, а 19 ноября 1958 г. был сформирован новый высший орган власти – Верховный совет вооруженных сил и новый совет министров. В официальных документах провозглашалась, «Армия Судана совершила революционное выступление ради спасения Родины от коррупции, оппортунизма, разрушительной политики партий и взяла на себя ответственность за дальнейшую судьбу страны»⁴. Однако по мере сосредоточения законодательной и исполнительной власти в руках Верховного совета Вооруженных сил режим ужесточал борьбу против партий, профсоюзов и общественных организаций; принятым законом «Об обороне Судана» (1958 г.) запрещены политические партии; любые действия, «имеющие целью создание политической партии», объявлялись преступными. Одновременно ограничивались свободы граждан в выражении своего мнения, вероисповедания, собраний, а также приостановлена деятельность профсоюзов,

¹ Поляков К. И. История Судана: XX век. М. : Институт востоковедения РАН, 2005. С. 59.

² Там же. С. 59.

³ Там же. С. 144–145.

⁴ Там же. С. 182–183.

особенно профсоюзов рабочих. Правоохранительные органы все более приобретали характер карательных: полиция получила право проведения обысков и арестов без санкции прокурора; для рассмотрения его в военном трибунале военные власти могли требовать от гражданских органов дознания передачи им любого дела. Репрессии вызвали волну антиправительственных выступлений, охвативших с 1959 г. все слои общества, студенчество, нелегальную деятельность «Свободных офицеров», рабочий класс. В ходе начавшейся революции 26 октября 1964 г. режим военной диктатуры был свергнут и сформировано гражданское переходное правительство, представленное основными политическими силами страны¹.

В процессе демократизации общества и государства проведены чистка госаппарата, включая перлюстрацию, замену представителей прежней военной администрации гражданскими лицами, освобождены политзаключенные; по мере осуществляемых преобразований возвращаются к власти традиционные партии. В то же время обострилась ситуация на Юге страны. По существующей версии, альтернативой проникновению коммунистической идеологии и деятельности ее носителей в стране стало распространение идей исламского фундаментализма. Принимается программный документ Исламская хартия, учитывавшая теоретические разработки египетских «Братьев-мусульман». Выборы в Парламент в апреле 1968 г. с участием 22 политических партий и организаций Севера и Юга и последующие неудачные попытки сформировать кабинет вследствие ожесточенной борьбы в коалиции партий, завоевавших большинство мандатов, породили острый конституционный кризис, сопровождавшийся потерей доверия населения к идее Парламентской демократии. Усиливаются сепаратистские настроения среди окраинных районов страны.

В этот период радикально ухудшилась социальная ситуация в стране: к 1967 г. в стране насчитывалось 10 тыс. безработных, стоимость жизни возросла к 1969 г. в сравнении с 1964 г. на 20 %, население страдало и от голода и от болезней. Гуманитарная катастрофа была налицо. Единственной силой предотвратить социальный взрыв была, как и прежде, армия. Военный переворот 25 мая 1969 г. и связанная с ним «майская революция» привели к власти «Свободных офицеров», состоявших из младших и средних военных чинов, часть из которых получили образование в арабских, западноевропейских и социалистических странах. В результате сложных внутривластных процессов в период с 1971 по 1985 гг. устанавливается режим, получивший название «диктатуры Нимейри». Согласно декрету № 5 (временной Конституции Судана) учреждался пост Президента (срок его конституционных полномочий был установлен в шесть лет). Формально Конституция провозглашала идеи народовластия. Однако все кадровые и контрольные полномочия сконцентрированы были в руках президента Нимейри. Протестные акции, поддержанные военными, свергли режим Нимейри, и 8 апреля 1985 г. всеобщая забастовка была прекращена; образован новый высший орган государственной власти – Переходный военный совет – орган, наделенный законодательными и исполнительными полномочиями на протяжении всего переходного периода и состоящий исключительно из представителей генералитета. Срок полномочий Переходного военного совета – один год. Под контролем Переходного военного совета на непартийной основе было сформировано переходное правительство, состоящее из 15 министров; проведена административно-территориальная реформа, направленная на сохранение целостности государственной территории².

Так же часто менялись конституции (1955, 1964, 1971, 1973, 1985 гг.).

Очередной острый социально-экономический кризис 1989 г., резкое ухудшение положения на Юге страны, к которому были причастны националистически настроенные мусульманские круги фундаменталистского толка, вновь

¹ Поляков К. И. Указ. соч. С. 206.

² Там же. С. 207.

спровоцировали военный переворот и военные вновь пришли к власти, учредив Совет командования революции национального спасения.

Декретами Совета командования революции прекращено действие временной Конституции 1985 г., распущены прежние высшие законодательные и исполнительные органы власти, запрещена деятельность всех политических партий, общественных организаций (за исключением религиозных). В октябре 1993 г. Совет командования революции принял решение о самороспуске. В начале 1992 г. создан Переходный национальный совет (Парламент). В марте 1996 г. состоялись президентские выборы и выборы в Парламент – Национальную ассамблею (400 депутатов); президентом был избран прежний глава государства, а представитель от оппозиции стал председателем Парламента.

В 1998 г. была принята очередная Конституция. По форме эта Конституция представляла единый систематизированный акт, нормы которого имеют прямое действие и высшую силу. Однако исламский характер государства накладывал своеобразие и на правовую систему. Согласно ст. 18 Конституции («Религия») «все люди должны соблюдать религиозные принципы, и это должно отражаться в планировании, законах...». А в соответствии со ст. 65 Основного закона («Источник законодательной власти») «исламский шариат и принятое народом решение посредством голосования, Конституция и обычное право являются источниками закона, при этом не может быть принят ни один закон, противоречащий данным источникам права, или не согласованный с общественным мнением, деятельностью государственных ученых, интеллектуалов и лидеров». Обращает на себя внимание и ст. 66, согласно которой Президент Республики или Национальное собрание могут организовать референдум по вопросам фундаментальных ценностей, воли нации или национальных интересов.

Структурно Конституция была представлена следующими нормативными комплексами:

Преамбула.

Часть I. Руководящие принципы государства (ст. 1–19).

Часть II. Свободы, Права и обязанности:

Глава 1. Права личности (ст. 20–34).

Глава 2. Обязанности граждан (ст. 35).

Часть III Руководство и исполнение.

Глава I. Президентство Республики (ст. 36–47).

Глава II. Совет министров (ст. 48–55).

Глава III. Исполнительная власть государства (ст. 56–64).

Часть IV. Члены законодательного органа.

Глава I. Источники законодательной власти (ст. 65–66).

Глава II. Федеративная законодательная власть (ст. 67–96).

Глава III. Законодательные органы штатов (ст. 97–98).

Часть V. Судебная система.

Глава I. Судебная власть (ст. 99–107).

Часть VI. Федеральная система

Глава I. Штаты (ст. 108–109).

Глава II. Распределение власти (ст. 110–112).

Глава III. Распределение финансовых ресурсов (ст. 113–115).

Глава IV. Федеральные отношения и федеральные власти (ст. 116–125).

Глава V. Служба в государственном аппарате (ст. 126–127).

Глава VI. Избирательная комиссия (ст. 128).

Глава VII. Главный финансовый инспектор (ст. 129).

Глава VIII. Государственный омбудсмен (ст. 130).

Раздел 1. Чрезвычайное положение (ст. 131–134).

Глава III. Объявление войны (ст. 135).

Часть IX. Переходные и общие статьи (ст. 136–140).

Поправки в Конституцию могли быть инициированы Президентом либо одной третью членов Национального собрания или советов штатов. Поправка должна была приниматься большинством в две трети голосов членов Национального собрания (п. 1 и 2 ст. 139). Поправки, меняющие процедурные правила изменения Конституции или же противоречащие основным принципам, закрепленным в «Переходных и общих статьях», могли быть приняты исключительно на референдуме, при этом, если они были одобрены большинством граждан, участвовавших в референдуме и подписаны Президентом.

К таким принципам в Основном законе, согласно п. 3 ст. 139, были отнесены следующие: «а. шариат, выражение общей воли народа через референдум, Конституция и традиции являются источниками законодательного права;

б. каждый человек имеет свободу совести и вероисповедания, а также все граждане наделены правом самовыражения и организации политической преемственности в соответствии с Конституцией;

с. Суданом руководит федеральное унитарное правительство, а власть и финансовые источники распределены между федеральным правительством и штатами. Штаты обладают достаточной независимостью, чтобы использовать свои финансовые ресурсы в соответствии с Конституцией;

д. в Судане установлена президентская система правления, согласно которой президент избирается с целью представлять и управлять страной, выполнять обязанности главы исполнительной власти и принимает участие в издании законов;

е. законодательная власть возлагается на Национальное собрание или собрания штатов в соответствии с их компетенцией; президент Республики и губернаторы штатов также участвуют в осуществлении законодательной власти в пределах своих соответствующих компетенций; также, законодательная власть осуществляется посредством общих референдумов, проведенных в соответствии с Конституцией и законом;

ф. судебная власть наделена независимостью в решении споров и уполномочена принимать решения по поводу споров относительно конституционности законов, которые влияют на распределение власти между штатами и федеральным правительством, а также касаются основных прав и свобод личности;

г. Восточный Судан управляется переходным правительством, которое принимает все попытки к воссоединению, а также координирует осуществление и отмену права на самоопределение».

§3. Форма и структура Конституции 2005 г.

Порядок изменения Конституции

Действующая Конституция. Промежуточная Национальная Конституция Республики Судан от 9 июля 2005 г. от Конституции 1998 г. отличается как содержательно, так и стилем изложения. В ряде мест текст с трудом можно квалифицировать юридическим. Далеко не в отдельных местах нормативный текст подменяется индивидуально-правовыми предписаниями. Очевидно, что для тех целей, которые избрал конституционный законодатель, более всего бы подошел бы публично-правовой договор. Композиционно Конституция представлена 17-ю частями, многие из которых структурированы на главы

(к примеру, часть девятая включает девять глав), и пятью приложениями, обозначенными соответственно литерами А, В, С, D, Е.

Преамбула.

Часть первая. Государство, Конституция и руководящие принципы (ст. 1–26).

Глава I. Государство и Конституция (ст. 1–9).

Глава II. Руководящие принципы и направления развития (ст. 10–22).

Глава III. Обязанности гражданина (ст. 23).

Глава IV. Децентрализованная система управления (ст. 24–26).

Часть вторая. Билль о правах (ст. 27–48).

Часть третья. Национальная исполнительная власть (ст. 49–76).

Глава I. Национальное Правительство и его полномочия (ст. 49–50).

Глава II. Президентство (Аппарат Президента) Республики (ст. 51–64).

Глава III. Промежуточные положения о Президентстве (Аппарате Президента) Республики (ст. 65–69).

Глава IV. Национальный Совет министров (ст. 70–78).

Глава V. Правительство Национального единства (ст. 79–82).

Часть четвертая. Национальный Законодательный Орган (ст. 83–118).

Глава I. Состав и функции Национального Законодательного Органа (ст. 83–116).

Глава II. Временные положения для Национального Законодательного Органа (ст. 117–118).

Часть пятая. Национальные судебные органы (ст. 119–132).

Глава I. Конституционный Суд (ст. 119–122).

Глава II. Национальная судебная система (ст. 123–132).

Часть шестая. Государственные обвинители и адвокатура (ст. 133–134).

Часть седьмая. Национальная гражданская служба (ст. 135–139).

Руководящие принципы для национальных гражданских служащих (ст. 135–139).

Часть восьмая. Независимые национальные учреждения и комиссии (ст. 140–143).

Часть девятая. Вооруженные Силы, правоохранительные органы и национальная безопасность (ст. 144–151).

Глава I. Национальные Вооруженные Силы (ст. 144–147).

Глава II. Правоохранительные органы (ст. 148–149).

Глава III. Национальная безопасность (ст. 150–151).

Часть десятая. Национальная столица (ст. 152–158).

Часть одиннадцатая. Правительство Южного Судана (ст. 158–176).

Глава I. Учреждение Правительства Южного Судана (ст. 159–162).

Глава II. Исполнительная власть Южного Судана (ст. 163–168).

Глава III. Законодательная власть Южного Судана (ст. 169–171).

Глава IV. Судебная власть Южного Судана (ст. 172–175).

Глава V. Промежуточные положения Южного Судана (ст. 176).

Часть двенадцатая. Штаты и территория Абьей (ст. 177–184).

Часть тринадцатая. Финансовые и экономические вопросы (ст. 185–206).

Глава I. Руководящие принципы для обеспечения справедливого распределения ресурсов и национального богатства (ст. 185).

Глава II. Земельные ресурсы (ст. 186–189).

Глава III. Развитие и управление нефтяным сектором (ст. 190–192).

Глава IV. Источники дохода (ст. 193–196).

Глава V. Налоговые и финансовые механизмы (ст. 197–200).

Глава VI. Банковская деятельность (ст. 201–203).

Глава VII. Стандарты учета (ст. 204–205).

Глава VIII. Торговая деятельность между штатами (ст. 206).

Глава IX. Переходные положения для финансовой и банковской деятельности (ст. 207–209).

Часть четырнадцатая. Чрезвычайное положение и объявление войны (ст. 210–213).

Часть пятнадцатая. Перепись населения и выборы (ст. 214–218).

Глава I. Перепись населения (ст. 214–215).

Глава II. Выборы (ст. 216–218).

Часть шестнадцатая. Право Южного Судана на самоопределение (ст. 219–222).

Часть семнадцатая. Прочие положения (ст. 223–224).

Приложения

Приложение (А). Национальные полномочия (пункты 1–38).

Приложение (В). Полномочия Правительства Южного Судана (пункты 1–22).

Приложение (С). Полномочия штатов (пункты 1–14).

Приложение (D). Параллельные полномочия (пункты 1–32).

Приложение (Е). Оставшиеся полномочия.

Приложение (F). Разрешение споров по поводу параллельных полномочий (пункты 1–4).

Конституционно закреплено положение о том, что «Промежуточная Национальная Конституция является высшим законом государства. Промежуточная Конституция Южного Судана, Конституции штатов и все законы должны соответствовать настоящей Конституции (ст. 3). Статья 4 («Фундаментальные основы Конституции») устанавливает, что «Конституция основывается и руководствуется следующими принципами:

(а) единство Судана на основе свободного волеизъявления народа, верховенства права, демократического децентрализованного управления, подотчетности, равенства, уважения и справедливости;

(б) религии, убеждения, традиции и обычаи являются источником моральной силы и вдохновения для суданского народа;

(с) культурное и социальное разнообразие суданского народа является мировой национальным единством и не должно использоваться для разделения;

(d) власть и полномочия Правительства исходят из суверенной воли народа, осуществляемой им через референдумы и свободные, прямые выборы»¹.

Согласно ст. 225 Конституции «Всеобъемлющее мирное соглашение считается должным образом включенным в данную Конституцию; любые положения Всеобъемлющего мирного соглашения, которые прямо не включены сюда, должны рассматриваться как часть настоящей Конституции». Статья 219 Основного закона закрепила право Южного Судана на самоопределение через проведение референдума для определения своего будущего статуса².

В конституционном тексте достаточно сдержанно выражена позиция относительно возможного изменения конституционных установлений. Согласно ст. 218 установлен весьма жесткий способ преобразования Конституции: а) текст поправки должен быть представлен не менее чем за два месяца до начала обсуждения в палатах; б) за изменение в Конституции должны проголосовать обе палаты «большинством членов каждой палаты Национального Законодательного Органа, заседающих отдельно, и только после периодических выборов, проводимых на основе всеобщего избирательного права взрослого населения, с помощью тайного голосования»; в) любая поправка, затрагивающая положения Всеобъемлющего мирного соглашения, должна быть представлена

¹ Конституции государств Африки и Океании : сборник. Т. 1. Северная и Центральная Африка. М., 2018. С. 259.

² Там же. С. 333.

только с согласия обеих Сторон, подписавших Всеобъемлющее мирное соглашение.

Позиция конституционного законодателя, очевидно, имеет реальное основание. В условиях принятия Конституции необходимо было обеспечить определенную конституционную стабильность, прежде всего, сохранить единое государство.

§ 4. Форма государственного правления. **Конституционная система высших органов государства**

Фундаментальные начала организации власти, согласно ранее действовавшей Конституции, определялись в ст. 4 («Верховенство и верховная власть в государстве»). Согласно конституционному установлению, «Господь Бог, создатель всего рода людского, имеет наивысшую власть в государстве, а верховная власть по праву наследования возлагается на народ Судана и осуществляется как поклонение Господу, исполнение его воли, развитие родной страны, а также установление справедливости, свободы и шура в соответствии с Конституцией и законами». Очевидно, что данное положение имело исключительно религиозно-мировоззренческую направленность. Действующая Конституция самое общее отношение к форме правления представляет в ст. 1: «(1) Республика Судан является независимым, суверенным государством. Это демократическая, децентрализованная, мультикультурная, многоязычная, многонациональная, мультиэтническая и многоконфессиональная страна, где сосуществует такое многообразие; ... (3) Судан является всеобъемлющей родиной, где религии и культуры являются источниками силы, гармонии и вдохновения»¹. С рассматриваемых позиций собственно конструкция верховной власти заключена в тех структурных частях Основного закона, которые определяют компетенцию высших органов государства и их компетенционные связи между собой и собственно носителем власти – народом Судана.

Как известно, в Конституции 1998 г. ключевым для оценки модели организации верховной власти в стране являлось положение ст. 42 («Полномочия президента Республики»), согласно которому «Президент Республики является правителем и наивысшей верховной властью в стране, несущей ответственность за управление вооруженными и другими организованными силами государства». Президент, как следовало из Конституции, обеспечивает безопасность страны и поддерживает ее хорошую репутацию и внешние отношения; контролирует международные отношения, судебную власть, следит за справедливостью и соблюдением общественной морали, контролирует конституционные институты и мобилизует страну для развития. Действующая Конституция текстуально несколько иным образом оценивает конструкцию власти (не меняя при этом ее сущности). Согласно ст. 49 Конституции 2006 г. (часть третья «Национальная исполнительная власть», глава I «Национальное Правительство и его полномочия») «Национальное Правительство состоит из Президента Республики и Национального совета министров»; ст. 52 Конституции устанавливает, что Президент Республики Судан, избирается непосредственно народом на

¹ Конституции государств Африки и Океании : сборник. Т. 1. Северная и Центральная Африка. М., 2018. С. 255.

национальных выборах; Президент Республики является главой государства и Правительства и представляет волю народа и власти государства; он должен осуществлять полномочия, возложенные на него настоящей Конституцией и Всеобъемлющим мирным соглашением (ст. 58.1); избранный Президент Республики назначает двух Вице-президентов, одного из Южного Судана, а другого из Северного Судана (ст. 62); Президент Республики после консультации с Президентством назначает Национальный Совет министров. Президент Республики и два Вице-президента должны быть членами Национального Совета министров (п. 1 и 2 ст. 70); Национальный законодательный орган принимает решение об импичменте Президенту Республики или первому Вице-президенту (подп. «b» п. 2 ст. 92).

К юрисдикции Президента Основной закон страны относит руководство Национальным советом министров, формирование его состава, объявление («в соответствии с Конституцией и законом») военного положения и чрезвычайной ситуации. Прежняя Конституция наделяла «Совет министров наивысшей государственной властью», при этом «Совет министров формировался из министров, назначенных президентом» (ст. 47 Конституции 1998 г.). По действующей Конституции вся полнота исполнительной власти отнесена к юрисдикции Президента и Президентства.

Конституционно наделенный законодательной властью Национальный законодательный орган (двухпалатный Парламент) обладает слабыми рычагами воздействия на исполнительную ветвь власти. Из действующей Конституции даже изъяты положения, присутствовавшие в Конституции 1998 г. о том, что Национальное собрание (Парламент) «уполномочено предоставить президенту Республики рекомендации по отстранению от должности любого из министров, который утратил доверие Национального собрания» (ст. 73.2); положение п. 2 ст. 51 Конституции о том, что «министры совместно несут ответственность перед Национальным собранием за работу исполнительной власти», несколько смягчавшее жесткость конструкции верховной власти и придававшее ей современный характер.

Вместе с тем в действующей Конституции нет более нормы о том, что «судебная власть несет ответственность за исполнение своих функций перед президентом Республики» (ст. 100 Конституции 1998 г.). Изъято и принципиально важное положение п. «d» ст. 139 Конституции 1998 г.: «в Судане установлена президентская система правления, согласно которой президент избирается с целью представлять и управлять страной, выполнять обязанности главы исполнительной власти и принимает участие в издании законов».

Однако с учетом отмеченного сделанный нами ранее вывод о том, что Судан является неоклассической президентской (субпрезидентской) республикой¹, думается, не утрачивает своего значения. Если иметь в виду то обстоятельство, что действующий Президент занимает свой пост с конца 1980-х годов, возглавляет правящую партию, то это еще более усиливает истинность отмеченного вывода. При этом организация верховной власти в стране в связи с

¹ Червонюк В. И. Конституционное право зарубежных государств : учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / В. И. Червонюк, К. К. Гасанов, Е. Н. Хазов. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2016. С. 308.

конституционной неустойчивостью власти время от времени может претерпевать трансформацию в сторону усиления позиций Президента.

Конституционную систему высших органов государства по действующей Конституции представляют: Президент, два Вице-президента, квалифицируемые, как и Президент, высшими должностными лицами, Совет министров, Национальный законодательный орган, Верховный и Конституционный суды.

§ 5. Политические партии, избирательная система, Парламентские и президентские выборы

Существующее многообразие партий и политических движений, в том числе и по идеологическим параметрам (от социалистических до исламистских), не оказывает решающего влияния на наличие доминирующей партии – Национальный конгресс. Как следует из компетентной литературы (Дж. Сартори), партийная система Судана, установившаяся в подобном виде после принятия новой Конституции, может быть определена как система доминирующей партии. Однако фактически она воспроизводит существовавшую в Судане до ее принятия однопартийную систему.

Как представляется, отмеченное обстоятельство следует квалифицировать титульной (своего рода генетической) особенностью партийных систем государств Африки; очевидно, что эта особенность (закономерность) специфична для политического развития целой группы стран других континентов.

В 2000 г. на выборах в нижнюю палату Национальный конгресс получил 335 мест из 360, или 96,61%. Ведущие партии страны выборы бойкотировали. В 2005 г. в нижнюю палату депутаты не избирались, а назначались (в соответствии с условиями мирного соглашения 2005 г.).

Большинство политических партий, возникших в 1990-х годах, создано на этнической или региональной основе. На данный момент в стране официально зарегистрировано свыше 270 политических партий. Наиболее крупные из них: Альянс демократических сил за освобождение Конго во главе с Ж. Кабилой; Конголезское движение за демократов, Движение за освобождение Конго, Союз за демократию и Социальный прогресс, Союз независимых демократов, Союз федералистов и независимых республиканцев, Христианские демократы. Национальное объединение трудящихся ДРК, основано в 1967 г., состоит из 16 профсоюзов.

Кроме того, действуют и другие партии. Это, в частности, Национальный конгресс Судана, идеологией которого является исламизм, национализм, популизм и консерватизм; оппозиционные партии – Народный конгресс (Al-Mu'tamar al-Sha'bi) – основан Хасаном Тураби в результате раскола Национального конгресса Судана; Суданская коммунистическая партия (Al-Hizb al-Shuyui al-Sudani, 1946 г.), основанная на идеологии марксизма-ленинизма; Арабская социалистическая партия Баас – Страна Судан (Hizb Al-Ba'ath Al-Arabi Al-Ishtiraki – Watan fi Al-Sudan), основу идеологии которой составляет арабский социализм, панарабизм и проиракская ориентация; Суданская партия Баас (Hizb al-Ba'ath as-Sudani, 2002), основой которой является арабский социализм и панарабизм (образована в результате раскола проиракской партии Баас); Либерально-демократическая партия (2008 г.), ее идеология – социальный либерализм, федерализм; Суданский национальный альянс (англ. Sudan National Alliance/Sudan Alliance Forces, SNA/SAF) – ведёт вооружённую борьбу за демократический и светский Судан; Национальная партия реформ (англ. The National Reform Party); Партия суданского национального единства (англ. Sudanese Unity National Party, S.U.N. PARTY); Суданское народно-освободительное движение – Север (англ. Sudan People's Liberation Movement

North, 1983 г.) – национально-освободительное движение чёрных националистов (ведёт вооружённую борьбу за независимость штатов Голубой Нил и Южный Кордофан).

С 11 по 15 апреля 2010 г.в Судане проходили очередные выборы президента и парламента. 22 мая были объявлены результаты парламентских выборов: 73% получила возглавляемая аль-Баширом партия Национальный конгресс Судана, 22% голосов завоевала НАСО; остальные 5% пришлось на все другие партии, вместе взятые.

Результаты президентских выборов в 2010 г. представлены в таблице 36.

Таблица 36.

Омар аль-Башир (Национальный конгресс)	6 901 694 чел.	68,24 %
Ясир Арман (НАСО)	2 193 826 чел.	21,69 %
Абдулла Денг Ниаль (Партия народного конгресса)	396 139 чел.	3,92 %
Хатим аль-Сир (Демократическая партия единения)	195 668 чел.	1,93 %

Результаты последних президентских выборов, которые прошли 23 августа 2017 г., представлены в таблице 37.

Таблица 37.

<i>Кандидат</i>	<i>Партия, которую представляет кандидат</i>	<i>Кол-во проголосовавших в % выражении</i>	<i>Кол-во проголосовавших в абс. выражении</i>
1.Омар аль-Башир	Национальный конгресс Судана	94.05 %	5,252,478
2.Фадл эль-Сайед Шуаб	Федеральная партия истины	1.43 %	79,779
3. Фатима Абдель Махмуд	Суданский социалистический союз	0.85 %	47,653
4. Мохамед Аль Хасан	Национальная партия реформ	0,76 %	42,399
5. Абдул Махмуд Абдул Джабар Раха-мталла	Союз национальных сил	0,74 %	41,134
6.Остальные 12 кандидатов	Все независимые кандидаты	от 6,3 до 16,9 тыс. голосов	от 0,11 до 0,30 %

В таблице 38 представлены результаты парламентских выборов, прошедших 23 августа 2017 г.

Таблица 38.

Партии, принявшие участие в выборах	Общее кол-во мест (мандатов) в Национальном собрании
Национальный конгресс Судана	323
Демократическая партия профсоюзов	25
Беспартийные	19
DUP (во главе с Джалалом аль-Дигайром)	15
Другие	44
Всего	426

§ 6. Конституционный статус высших органов государства

§ 6.1. Конституционный статус Президента и организация высшей исполнительной власти. Совет министров

Как отмечалось, Конституция 1998 г. наделяла Президента Республики титулом «правителя» и обладателя «наивысшей верховной власти в стране» (ст. 42). Статус Президента, согласно действующей Конституции, определен в части третьей «Национальная исполнительная власть», глава I «Национальное Правительство и его полномочия». По Конституции Президент и Национальный совет министров образуют Национальное правительство, которое «осуществляет исполнительную власть, установленную в Приложениях А и D, наравне с Приложениями Е и F настоящего документа, и полномочия, возложенные на него Конституцией» (ст. 49). Для уяснения природы статуса Президента необходимо обратить внимание на введенную конституционным законодателем конструкцию «президентство». Как следует из Конституции, «Президентство Республики должно состоять из Президента Республики и двух Вице-президентов» (ч. 1 ст. 51). Введение данной конструкции конституционный законодатель аргументирует следующим образом: «необходимо партнерство и коллегиальное принятие решений в рамках Президентства в целях обеспечения стабильности страны и реализации Всеобъемлющего мирного соглашения» (п. 2 ст. 51)¹. Таким образом, конструкция президентства, введенная в Конституцию, призвана была усилить демократические начала в функционировании института Президента, адаптировав данный институт к существующим реалиям страны. Предполагалось тем самым способствовать интеграции Южного и Северного Судана в единое целостное государство.

Конституционно установленному статусу Президента соответствует способ его избрания: он избирается всеобщими и прямыми выборами. Согласно Конституции, кандидат на пост Президента должен быть: суданцем по национальности; в здравом уме; быть образованным, а также не должен иметь судимости по обвинению, связанному с честностью и аморальностью. Предусмотрен и возрастной ценз – «не младше сорока лет» (ст. 53). Понижение возрастного порога с 45-ти (как это следовало из Конституции 1998 г.) до 40 лет связано, по видимому, с тем, что аналогичная норма уже получила закрепление в Конституционном акте Южного Судана (в такой же редакции она помещена в последующем и в Конституцию Южного Судана 2011 г.).

По Конституции для победы в первом туре необходимо набрать абсолютное большинство голосов избирателей от общего количества поданных голосов. Вступление в должность (инаугурация) сопряжена с «должностной присягой» перед Национальным Законодательным Органом².

¹ Конституции государств Африки и Океании : сборник. Т. 1. Северная и Центральная Африка. С. 271.

² Текст присяги конституционно закреплён: «Я ... клянусь Всемогущим Богом, что в качестве Президента Республики Судан я буду нести истинную верность и преданность Республике Судан и буду сознательно и честно исполнять свои обязанности и обязательства в консультативном порядке в целях развития и благосостояния нации; что я буду соблюдать, защищать и охранять Конституцию, подчиняться законам Республики; буду защищать суверенитет страны, способствовать ее единству, укреплять демократическую децентрализованную систему управления и охранять целостность и достоинство народа, и Бог мне свидетель» (ст. 55).

Как известно, Конституция 1998 г. содержала несколько иной текст. Изменения коснулись, прежде всего, освобождения содержания присяги от чрезмерной его исламизации. Собственно, чрезмерный «крен» в сторону ислама являлся титульной особенностью прежней Конституции. Данное обстоятельство в немалой степени способствовало радикализации той части Судана, в котором проживало население, принадлежавшее к иным конфессиям.

Конституционный срок полномочий Президента составляет пять лет с момента инаугурации; одно и то же лицо «может быть избрано на повторный срок лишь один раз» (ст. 57).

Президент осуществляет стратегическое и оперативное управление страной. Он назначает должностных лиц на ключевые должности, по существу самостоятельно формирует Национальный Совет министров и является его председателем (п. «d» ст. 58). Президент назначает двух Вице-президентов, одного из Южного Судана, а другого из Северного Судана (ст. 62). Оба Вице-президента – члены Совета министров (ст. 63). При вакансии поста Президента его занимает Первый вице-президент. Он также назначает своих ассистентов и советников и определяет их старшинство и обязанности (ст. 44). Обширны полномочия в сфере законодательной власти: Президент созывает Парламент, наделен прерогативой его роспуска, обладает правом законодательной инициативы, в том числе по конституционным вопросам (п. «h» ст. 58). По Конституции Президент – Главнокомандующий Вооруженными силами, наделен чрезвычайными полномочиями: по согласованию с Первым вице-президентом «объявляет» о введении исключительных правовых режимов – военного и чрезвычайного положения.

Как видно, по сравнению с Конституцией 1998 г. объем полномочий Президента несколько уменьшен, хотя и остается достаточно значительным. Президент осуществляет стратегическое и оперативное управление страной. Он назначает должностных лиц на ключевые должности, по существу, играет ключевую роль при формировании Правительства Национального единства.

На переходный период существовала договоренность о том, что Главнокомандующим Вооруженными силами Судана должен быть Президент, а первыми вице-президентами – председатель правительства Южного Судана и главнокомандующий Народно-освободительной армией Судана (ст. 65). На этот же период распространялось действие ст. 66, согласно которой, при условии вакансии поста Президента, функции главы государства будет исполнять совет в составе: спикера Национального собрания, двух вице-президентов; при этом председательствовать на заседаниях Совета будет спикер Национального собрания, а все решения будут приниматься консенсусом. Если же вакантным станет пост первого вице-президента, то Народно-освободительное движение Судана в течение двух недель с момента образования вакансии должно предложить новую кандидатуру.

На довыборный период предусматривалось создание правительства национального единства, формируемого Президентом (ст. 79). Отношения в нем должны были быть распределены между представителями Севера и Юга соответственно в пропорции 70:30 (ст. 80 и 81). Резервировались и квоты: 52% – для

партии Национальный конгресс, 28% – для Народно-освободительного движения Судана, 14% – для политических партий Севера, 6% – для Юга страны¹.

Согласно Конституции должность Президента становится вакантной перед проведением выборов. При этом функции Президента возлагаются на Совет Президента, включающий в себя спикера Национального собрания и двух заместителей Президента; спикер Национального собрания является председателем Совета Президента. Совет Президента принимает свои решения на основе консенсуса.

Гарантиям непривлечения Президента и его заместителей к уголовной ответственности, а по сути установления иммунитета от уголовной юрисдикции, посвящена специальная статья Конституции (ст. 45). Согласно положениям данной статьи ни одно уголовное дело не может быть начато против Президента без письменного разрешения Национального собрания; каждое уголовное дело рассматривается в Конституционном суде; каждое решение о вынесении приговора Президенту за совершение уголовно наказуемого преступления подлежит утверждению Национальным собранием. Вместе с тем предусмотрена возможность конституционной ответственности в форме импичмента. Правовым основанием для применения этой конституционной санкции является совершение Президентом измены государству или другого уголовного преступления, связанного с мошенничеством или обманом. Согласно конституционной процедуре решение об отстранении Президента от должности в связи с совершением данных деяний может принять Национальное собрание. Решение об импичменте может быть принято большинством голосов в две третьих конституционного состава Национального собрания.

§ 6.2. Организация исполнительной власти

По Конституции Национальный совет министров должен представлять собой высшую исполнительную власть в государстве в соответствии с положениями Конституции и законодательства; его решения принимаются консенсусом или простым большинством голосов. Решения Национального совета министров имеют приоритет по сравнению с другими решениями, принятыми исполнительной властью. В его состав должны входить национальные министры штатов, назначаемые Президентом Республики после консультаций в рамках Президентства (они должны оказывать содействие национальным министрам и могут исполнять их полномочия в их отсутствие).

Фактор Южного Судана сказывается, как это следует из Конституции, на процедуре распределения мест в Правительстве. По Конституции формируемое перед проведением выборов Правительство Национального единства формируется с использованием механизма квотирования. Места в Правительстве Национального единства должны распределяться в соответствии с соотношением: 70% для Севера и 30% для Юга, а именно:

- (a) партия Национального Конгресса должна быть представлена 52% (49% для северян и 3% для южан),
- (b) Народная армия освобождения Судана должна быть представлен 28% (21% для южан и 7% для северян),

¹ Политические системы современных государств : энциклопедический словарь. Т. 4. С. 416.

- (с) иные Северные политические силы должны быть представлены 14%,
- (d) иные Южные политические силы должны быть представлены 6% (ст. 80).

После назначения на должность, до того как приступят к исполнению своих должностных функций, министры, в присутствии Президента Республики, принимают присягу. Ее текст идентичен присяге Президента.

Основная задача правительства национального единства – реализация положений Конституции, создание децентрализованной системы органов государственной власти, реализация мирного соглашения (ст. 72).

На Национальный совет министров Конституция возлагает исполнение следующих полномочий: общее планирование действий государства, включая постановку целей, разработку деталей и их осуществление; утверждение наиболее важных политических курсов, осуществляемых государственными министерствами в сфере своих полномочий; осуществление исполнительных или административных функций какого-либо из министерств либо в сфере полномочий министерства, установленных законом или решением Совета министров; внесение законопроектов, утверждающих международные соглашения и договоры, утверждение предложенных законодательных актов, временных постановлений, государственного бюджета и всех других вопросов, выдвигаемых Национальным собранием; политическая роль, состоящая в высказывании заявлений или мобилизации народа на достижение целей в сфере политической и общественной жизни и осуществление других функций и полномочий, установленных законом.

Президент уполномочен приостановить исполнение решения министра, если такие действия Президента были одобрены Советом министров. Конституционно установлен особый режим функционирования Совета министров. Согласно ст. 54 Основного закона «собрания Совета министров являются закрытыми и не могут быть обнародованы, за исключением случаев, когда Совет министров дает на это разрешение». Применяется персональная и коллективная ответственность. Министр несет ответственность за работу своего министерства перед Президентом, Советом министров и Национальным собранием.

За работу всей исполнительной власти министры совместно несут солидарную ответственность перед Национальным собранием национальный министр должен быть лично подотчетен Президенту Республики, Национальному Совету министров и Национальному собранию. Национальные министры должны быть коллективно подотчетны Национальному собранию за деятельность Национального совета министров (ст. 74)¹.

Если учесть, что партия Национального конгресса является пропрезидентской, становится очевидным преимущество Президента в системе не только исполнительной, но и законодательной власти.

Кроме того, и действующая Конституция предусматривает уголовную ответственность Президента и иных высших должностных лиц (Первого Вице-президента и Вице-президента, спикеров Национального законодательного органа и судей Национального Верховного суда и Верховного суда Южного Судана). Приведение данного механизма в действие Конституцией возложено на Конституционный суд (п. 2 ст. 60).

¹ Конституции государств Африки и Океании : сборник. Т. 1. Северная и Центральная Африка... С. 278.

§ 6.3. Организация законодательной власти

До принятия действующей Конституции функция законодательства была возложена на однопалатное Национальное собрание. Последовавшие конституционные реформы существенно переформатировали федеральный законодательный орган власти. Законодательный орган страны именуется *Национальным законодательным органом*, состоит из двух палат – Национального собрания и Совета штатов. Действует принцип несовместимости – невозможность избираться определенным категориям, запрет на совмещение постов министра, члена законодательного собрания штатов или членом Совета штатов, в том числе регионального уровня.

Вместе с тем значительными законодательными полномочиями, включая механизмы делегированного законодательства, конституционно наделены и Президент, и Совет министров. Законодательной властью на региональном уровне обладают легислатуры штатов. Согласно п. «е» ст. 139 законодательная власть возлагается на Национальное собрание или собрания штатов в соответствии с их компетенцией; Президент Республики и губернаторы штатов также участвуют в осуществлении законодательной власти в пределах своих соответствующих компетенций. Кроме того, «законодательная власть осуществляется посредством общих референдумов, проведенных в соответствии с Конституцией и законом».

Срок полномочий каждой Палаты Национального законодательного органа – пять лет (ст. 90). Кандидаты в парламентарии должны быть не моложе 21 года, грамотными, не иметь за последние семь лет судимостей за преступления, связанные с мошенничеством или аморальными проступками (ст. 86). Действует принцип несовместимости – невозможность избираться определенным категориям, запрет на совмещение постов министра, губернатора, члена законодательного собрания штатов или членом Совета штатов, в том числе регионального уровня.

Первоначально, в соответствии с Конституцией переходного периода, Президент утвердил депутатами 450 чел. (вместо 360 депутатов прошлого однопалатного парламента). В новой Национальной ассамблее голоса распределились так: 52% – партия Национальный конгресс (ПНК), 28% Суданское народно-освободительное движение (СНОД), 15% – другие представители северных регионов, 6% – другие представители южных районов. В Совет штатов вошли по 2 представителя от каждого штата.

На прошедших 23 августа 2017 г. парламентских выборах в Национальное собрание было избрано 426 депутатов; большую часть представляют депутаты от Национального конгресса Судана (323 мандата); все иные партии вместе с беспартийными получили в нижней палате Парламента 103 места (мандата).

Палаты юридически неравноправны. Все обычные для Парламента функции осуществляет Национальное собрание.

Совет штатов формируется сроком на 5 лет по следующему принципу: по 2 представителя от каждого из штатов, избираемых законодательными органами государственной власти штата. Область Абьей имеет в Совете штатов 2-х наблюдателей. К полномочиям палаты относится: реализация права зако-

нодательной инициативы по вопросам децентрализации, утверждение кандидатур судей конституционного суда и некоторые другие.

Обе палаты на первом заседании из числа своих членов выбирают спикера и его заместителей. Спикер представляет палату как внутри, так и за пределами Судана. Порядок избрания глав, председателей и членов специализированных комитетов и любых других комитетов определяются внутренними правилами (регламентами) палат.

Конституционно установлено, что каждая палата, в соответствии со своими внутренними правилами, имеет постоянные специализированные комитеты и специальные комитеты. Обе палаты могут образовывать межпалатные постоянные или специальные комитеты по конкретным вопросам, которые представляют интерес для обеих палат (ст. 95)¹.

Компетенция палат раздельная. Совместные заседания проводятся: (а) для обсуждения поправок в конституцию; (б) для повторного обсуждения законопроекта, вотированного президентом; (в) применение процедуры импичмента Президенту или первому вице-президенту.

Кворум обычных заседаний Национального законодательного собрания должен составлять более половины его членов; однако внутренние правила могут установить меньший кворум, который не может применяться окончательным представлениям законопроектов (ст. 97 Конституции).

Резолюции Законодательного органа или любой из его палат должны, при любой возможности, приниматься единогласно или консенсусом. В качестве альтернативы резолюции должны приниматься простым большинством голосов присутствующих, за исключением случаев, когда настоящая Конституция предусматривает иное (ст. 99). Для преодоления вето Президента требуется проведение совместного заседания палат и одобрения законопроекта 2/3 голосов членов обеих палат².

§ 6.4. Законодательное производство

По Конституции правом законодательной инициативы обладают Президент Республики, президентство, Национальный совет министров, национальный министр или комитет Национального законодательного органа. Член Национального законодательного органа может внести частный законопроект на рассмотрение палатой, к которой он принадлежит в области, находящейся в пределах компетенции этой палаты (ст. 106).

При этом если законодательная инициатива исходит от члена Национального собрания, то законопроект не передается на изучение Национального собрания до тех пор, пока данное предложение не будет рассмотрено соответствующим комитетом, который примет решение о том, касается ли оно важных общественных интересов.

Обсуждение законопроектов проходит в форме *четырёх чтений*. В *первом чтении* на изучение палаты Национального собрания или Совета штатов) представляется название законопроекта (очевидно, имеется в виду цель принятия данного закона, его основная идея, или концепция). Во *втором чтении*

¹ Конституции государств Африки и Океании : сборник. Т. 1. Северная и Центральная Африка... С. 287.

² Там же. 288.

законопроект представляется «для общих обсуждений и одобрения в принципе». Если законопроект был одобрен в целом, то он представляется на *третье чтение* и обсуждается в деталях с учетом всех предложенных поправок. После этого законопроект представляется на последнее чтение, на котором проводится голосование отдельно по каждой из его статей, а затем по законопроекту в целом. Технология обсуждения законопроекта конституционно определена: после того, как законопроект был впервые представлен Национальному собранию или Совету штатов, спикер передает его специальному комитету, который делает общий доклад по данному проекту, а затем представляет доклад на второе чтение законопроекта; перед третьим чтением комитет представляет подробный отчет о принятых и отклоненных комитетом поправках для их детального обсуждения и утверждения. Перед последним чтением законопроекта в Собрании спикер Национального собрания передает законопроект соответствующему комитету, который предоставляет доклад, облегчающий рассмотрение каждого отдельного положения проекта, а также законодательного предложения в целом. По установленной процедуре спикер Национального собрания или какой-либо из его комитетов уполномочен передать законопроект какому-либо специализированному органу, не входящему в Национальное собрание, включая заинтересованную в законопроекте сторону, «с целью пересмотра и составления отчета о правомерности и мудрости данного законодательного акта». Национальное собрание уполномочено издать специальное процедурное постановление, вводящее специальные процедуры, или, не направляя законодательное предложение на изучение специального комитета, принять решение относительно любого представленного ему законодательного предложения.

Если принятый Национальным законодательным органом закон вотируется Президентом, то большинством в две трети голосов всех членов и представителей двух палат вето преодолевается. В этом случае для вступления этого законопроекта в силу одобрение Президента не требуется (п. 3 ст. 108 Конституции).

Законопроект считается «действительным», т. е. принятым законом, если он:

- (а) утвержден Национальным собранием или подписан Президентом;
- (б) либо не пройдет месяц с того момента, когда законопроект был направлен Президенту, но при этом не был им подписан или возвращен Национальному собранию.

Если Национальное собрание утверждает закон, который не признается Президентом Республики, то Президент уполномочен принять решение о возвращении в Парламент закона вместе с внесенными в него исправлениями. В этом случае Национальное собрание может внести в закон предложенные Президентом поправки и снова представить его на подпись Президенту, или же вправе утвердить возвращенный Президентом закон без внесения в него предложенных поправок, если данное решение будет поддержано большинством в две трети членов собрания¹.

Парламент наделяет Президента правом издания указов, имеющих силу закона, но только при отсутствии Парламента и последующим их (указов) утверждением «сразу же после созыва на заседание». По Конституции, в случаях, когда Национальное собрание не находится на сессии, или существует

¹ Конституции государств Африки и Океании : сборник. Т. 1. Северная и Центральная Африка. С. 291.

чрезвычайная ситуация, Президент Республики, заручившись рекомендациями Совета министров (либо без таковых), вправе издавать *временные постановления*, имеющие силу закона. Принятое таким образом постановление представляется на рассмотрение Национального собрания «так скоро, как только его члены снова соберутся на сессию» (ст. 109). В случае если Национальное собрание утверждает данное постановление, оно приобретает силу закона, а если отклоняет, то оно становится недействительным. Согласно конституционному запрету Президент не вправе издать временное постановление, касающееся основных прав и свобод человека, взаимоотношений между федерацией и штатами, всеобщих выборов, уголовного или налогового права.

Конституционно может применяться институт делегированного законодательства (ст. 115).

§ 6.5. Организация судебной власти Конституционное правосудие

Действующая Конституция устанавливает, что судебные полномочия в Республике Судан принадлежат Национальной судебной системе. Национальная судебная система является независимой от законодательной и исполнительной власти и обладает достаточной финансовой и административной независимостью.

Судебный орган осуществляет руководство над осуществлением правосудия путем вынесения судебных решений относительно споров и принятием судебных заключений в соответствии с Конституцией. Структура судебной власти (т. е. ее судебная система) состоит из высшего суда, апелляционных судов и судов первой инстанции. В состав судебной системы страны входит также Конституционный суд.

Национальная судебная система включает: Национальный Верховный суд, национальные апелляционные суды, другие национальные суды. Главой Национальной судебной системы и председателем Национального Верховного суда является Главный судья Республики Судан. Он подотчетен Президенту по вопросам исполнения национальной судебной власти.

По Конституции (ст. 125) Национальный Верховный суд: является судом кассационной инстанции при рассмотрении любых вытекающих уголовных, гражданских и административных дел или в соответствии с национальными законами или личными вопросами; имеет уголовную юрисдикцию в отношении судей Конституционного Суда; пересматривает смертные приговоры, вынесенные любыми судами согласно закону в отношении совершенных преступлений и в соответствии с национальными законами; имеет иную юрисдикцию, как определено в Конституции.

Судебная система судов общей юрисдикции состоит из двух основных категорий судов – общих и специальных. Последние включают мусульманские суды (их юрисдикция охватывает решение главным образом брачно-семейных дел среди мусульман, они действуют в 13 северных штатах). Действуют и военные трибуналы. Соответственно судебная система страны представлена: Верховным судом (в его составе верховный кади – глава всех мусульманских судов), а также общих и мусульманских судов, апелляционных, провинциальных и районных судов).

Существует система военных судов. Согласно Конституции организация, структура, юрисдикция, полномочия и порядок судопроизводства военных судов и военных юридических служб регулируются законом.

Президент Республики после проведения консультаций в рамках Президентства обязывается Конституцией создать Национальную комиссию по вопросам судебной системы. Ее назначение – осуществление общего руководства Национальной судебной системой; при этом состав и функции Комиссии должны быть предписаны законом в соответствии с положениями Всеобъемлющего мирного соглашения.

Все судьи несменяемы, занимают свои должности до достижения 65-летнего возраста.

Контроль за деятельностью всех судебных органов осуществляет главный судья – председатель Верховного суда. Конституция предусматривает, что Президент назначает главного судью и его заместителей, а также всех других судей в соответствии с рекомендациями Верховного совета судей.

Дисциплинарные наказания служащих правосудия и судей должны осуществляться Главным судьей в соответствии с законом. Служащие правосудия и судьи могут быть смещены с должности: а) только указом Президента Республики за грубое правонарушение, некомпетентность и неспособность исполнять свои обязанности; б) в соответствии с законом, по рекомендации Главного судьи и с одобрения Национальной комиссии по вопросам судебной системы.

§ 6.6. Конституционное правосудие

Согласно Конституции (ст. 119) в Республике учреждается независимый Конституционный суд. Его состав – девять судей, *«имеющих достаточный опыт, оправдавших свою компетентность, честность, доверие и беспристрастность»*. Срок полномочий судей – семь лет с правом переназначения на новый срок. Председатель назначается Президентом с согласия первого вице-президента, он подотчетен Президенту и вице-президенту, остальные судьи предлагаются Президентом и утверждаются 2/3 членов Совета штатов. Досрочно могут быть смещены только за грубые нарушения при исполнении своих полномочий. Решение Президента о смещении (импичменте) председателя или другого члена должно получить поддержку 2/3 членов Совета штатов.

Юрисдикция Конституционного суда определена Основным законом (ст. 122). Конституционный суд является хранителем данной Конституции, Конституций Южного Судана и штатов; его решения являются окончательными и обязательными, и он должен согласно упомянутой статье:

(а) толковать конституционные положения по запросам Президента Республики, Национального Правительства, Правительства Южного Судана, правительства любого штата, Национальной Ассамблеи или Совета штатов,

(б) иметь исключительную юрисдикцию разрешать споры, возникающие в рамках настоящей Конституции и конституций Северных штатов, по запросам Правительства, юридических и физических лиц,

(с) защищать права человека и основные свободы,

(d) выносить решения о конституционности законов или положений в соответствии с данной Конституцией, Промежуточной Конституции Южного

Судана или соответствующими Конституциями штатов,

(е) выносить решения по конституционным спорам между уровнями и органами власти в отношении вопросов исключительной, параллельной или остаточной компетенции¹.

Кроме того, Конституционный Суд «имеет уголовную юрисдикцию» над Президентом Республики, Первым вице-президентом в соответствии со статьей 60 (2) данного документа, он должен также иметь уголовную юрисдикцию над Вице-президентом, спикерами Национального законодательного органа и судьями Национального Верховного суда и Верховного суда Южного Судана выносить решения о конституционности законов или положений в соответствии с данной Конституцией, Промежуточной Конституции Южного Судана².

Принципиально важное в этом разделе Конституции положение о профессии юриста: «Профессия юриста выражает ценности справедливости и законности, примирения между спорящими сторонами, делает все возможное, чтобы обеспечить справедливость, удержать от правонарушений и предоставить юридическую помощь всем, кто в ней нуждается в соответствии с Конституцией и законом».

§ 7. Государственно-территориальная организация страны. Отказ от принципа федерализма

Считается, что одной из причин принятия Промежуточной Национальной Конституции 2006 г. была необходимость отказа от воспринятой Конституцией 1998 г. федеративной структуры государства и переход к децентрализации. Это обстоятельство получило отражение уже в начальных положениях Конституции. Согласно ст. 1 Конституции «Республика Судан... это демократическая, децентрализованная, мультикультурная, многоязычная, многонациональная, мультиэтническая и многоконфессиональная страна, где сосуществует такое многообразие»³.

Судан, как это можно было сделать вывод из Конституции 1998 г. (ст. 2), следовало бы квалифицировать в качестве федеративной республики, которая на высших уровнях власти управляется в соответствии с принципами федеральной системы, основанной на Конституции, а на местных уровнях ею руководят местные органы самоуправления, действующие в соответствии с законом. При этом федеративная структура государства согласовывалась с этническим составом населения, который в Судане отличается большой сложностью и насчитывает 56 этносов: 52% населения страны составляют негроидные племена (нилоты), 39% – арабы, 6% – беджа (кушиты), 3% – остальные народы. До образования государства Южный Судан (2011 г.) Южный регион входил в состав единого государства и включал 10 штатов; в соответствии с соглашением от 1972 г. имел статус автономного региона. Это положение бы-

¹ Конституции государств Африки и Океании : сборник. Том 1. Северная и Центральная Африка... С. 294-295.

² Там же. С. 295.

³ Там же. С. 257.

ло подтверждено Соглашением о всеобъемлющем мире от 9 января 2005 г. и Промежуточной Национальной Конституцией от 9 июля 2005 г.¹.

Согласно действовавшей до 2006 г. Конституции управление страной строилось в соответствии с принципами федеральной системы. Во главе каждой провинции (штата) находился губернатор, который избирался ее жителями. При этом к исполнению своих обязанностей он приступал лишь после утверждения его кандидатуры Президентом страны. По Конституции основой законодательства для 13 северных провинций Судана является шариат (для немусульман – жителей Хартума, согласно Соглашению 2005 г. предусмотрены исключения).

Для южных провинций до 2011 г. основой законодательства являлись традиции, обычаи, религиозные верования народов Юга страны.

Для определения дальнейшего статуса провинций Юж. Кардофан, Голубой Нил и р-на Абьей были разработаны отдельные протоколы. Согласно им по провинциям Юж. Кардофан, Голубой Нил принимаются отдельные Конституции для каждой из них. Было намечено проведение референдума, на котором жители двух провинций должны определить свою принадлежность к Северу или Югу страны.

Согласно протоколу по району Абьей, после подписания Всеобъемлющего мирного соглашения, ему предоставляется особый статус, формируется Комиссия по границам Абьей (с участием международных экспертов). Одновременно с проведением референдума на юге Судана по истечении 6-летнего переходного периода предусматривалось проведение референдума в Абьей, на котором жители должны были решить, будет ли он принадлежать к Северу или Югу страны.

До принятия действующей Конституции разграничение предметов ведения и полномочий соответствовало характеру федеративного государства. Соответственно Конституция 1998 г. все полномочия распределяла на три группы: исключительные полномочия федерации, исключительные полномочия штатов и совместные, или пересекающиеся полномочия (ст. 110–112).

Конституция 2006 г. является отступлением от федеративной структуры государства и принципиально по-иному решает проблему территориальной организации страны. Соответственно конституционно выделено несколько групп полномочий: полномочия на национальном уровне; полномочия, предоставляемые правительству Южного Судана; полномочия штатов; «параллельные полномочия»; «оставшиеся полномочия».

Каждая из этих групп полномочий закрепляется в отдельном приложении к Конституции (соответственно приложения А, В, С, D и E). Приложение закрепляет механизмы разрешения возможных коллизий между различными уровнями публичных властей.

¹ Находившийся в составе Республики Южный Судан 9 июля 2011 г. на всенародном референдуме провозгласил независимость. Отдельные разделы Суданского Основного закона посвящены организации верховной власти на период до 2011 г., т. е. до проведения референдума об определении статуса Южного Судана. Конституция состоит из 226 статей и шести приложений, статьи объединены в 17 частей, которые разделены на главы.

Приложение (А). Исключительные законодательные и исполнительные полномочия на национальном уровне (*всего 38 позиций*):

защита, руководство Вооруженными силами, федеральными правоохранительными силами, силами национальной безопасности и силами народной обороны; контроль над международными границами Судана, принятие решений по разрешению конфликтов относительно границ штатов; дела, касающиеся национальности, паспортов, иммиграции и иностранных граждан; международные отношения, валютный, монетарный контроль и валютное регулирование; Конституционный Суд и другие национальные суды; Национальная полиция (в том числе Департамент уголовного розыска - CID, координация международных, региональных и двусторонних уголовных дел, стандартов и правил, включая стандарты для обучения полиции в столице страны); укрепление и обеспечение заработной платы и пособий граждан и других должностных лиц Национального Правительства и др.¹

Приложение (В). Полномочия Правительства Южного Судана (*всего 22 позиции*):

принятие и изменение Конституции Правительства Южного Судана; полицейская служба, тюрьмы и охрана дикой природы; правоохранительные и военные силы в переходный период; законодательство, касающееся структур Правительства Южного Судана; оказанию услуг на всех уровнях Правительства Южного Судана; природные ресурсы и леса; городское и сельское планирование; споры, возникающие при управлении межштатными водами территории Южного Судана; пожарные службы и службы скорой помощи и др.

Приложение (С). Полномочия штатов (*всего 14 позиций*):

принятие Конституции штата, которая должна соответствовать Национальной Конституции и, по мере необходимости, Конституции Южного Судана; полиция штата, тюрьмы; местное самоуправление; информация, публикации и средства массовой информации штата; социальное обеспечение, включая пенсии штата; гражданская служба штата; государственная судебная система и отправление правосудия на уровне штата, включая техническое обслуживание и организации судов штата и, в зависимости от национальных норм и стандартов, гражданские и уголовные процедуры, регулирование религиозных вопросов и др.

Приложение (D). Параллельные полномочия (*32 позиции*).

Согласно Конституции 2006 г. «Национальное Правительство, Правительство Южного Судана и правительства штатов имеют законодательные и исполнительные полномочия по любому вопросу, указанному ниже»:

экономическое и социальное развитие в Южном Судане; правовые и иные профессии и их объединения; высшее образование, образовательная политика и научные исследования; политика здравоохранения и др.

Приложение (Е). Оставшиеся полномочия:

По Конституции оставшиеся полномочия должны распределяться исходя из их природы. Например, если полномочие относится к национальному вопросу, требуются национальные стандарты, или это вопрос, который не может регулироваться отдельным штатом, он должен реализовываться Национальным Правительством. Если полномочие относится к вопросам, которые обычно решаются штатом или местным правительством, то оно должно реализовываться штатом. Если полномочие подлежит осуществлению Южным Суданом в отношении штатов Южного Судана, то оно должно осуществляться Правительством Южного Судана.

Приложение (F). Разрешение споров по поводу параллельных полномочий

Конституционно предусмотрено, что если существует противоречие между положениями закона Южного Судана и/или закона штата и/или национального закона по вопросам, упомянутым в Приложении D, законом на уровне правительства, который имеет преимущественную силу, должен быть тот, который наиболее эффективно регулирует предмет закона, относящийся:

¹ Конституции государств Африки и Океании : сборник. Т. 1. Северная и Центральная Африка... С. 336 и сл.

(1) к необходимости признать суверенитет нации, одновременно принимая автономию Южного Судана или штатов; (2) к вопросу о существовании необходимости национальных норм или стандартов либо норм или стандартов Южного Судана; (3) к принципу субсидиарности; (4) к необходимости обеспечения благосостояния людей и защиты личных прав каждого человека и основных свобод¹.

Публичная власть в штатах соответствует природе регионалистского (регионального) государства: в каждом штате учреждается легислатура – собрание штата, которое обладает полномочиями законодательной власти в штате, а также другими полномочиями, установленными Конституцией. По Конституции каждый совет штата обладает теми же полномочиями, что и Национальное собрание, принимая во внимание характер собрания штата, которое является органом штата. Губернатор штата заменяет президента, а федеральные министры – государственных министров (ст. 98). Губернаторы назначаются Президентом после консультации с первым вице-президентом. Конституционно определено распределение депутатских мандатов в законодательных собраниях с выделением квот ведущим политическим партиям (ст. 184). Полномочия органов государственной власти штатов затрагивают вопросы управления, управления природными ресурсами, государственная служба на региональном уровне, сбор налогов и др.

§ 8. Вооруженные силы и полиция в механизме государства

Политическая роль военных в Судане весьма значительна. Любое изменение власти в стране так или иначе было связано с участием высших офицеров, в том числе и три военных переворота. Действующий Президент Омар аль-Башир также пришел к власти в результате военного переворота. Симптоматично поэтому, что роль Вооруженных сил и иных силовых структур детально урегулирована в национальной Конституции (это характерно было и для Конституции 1998 г.). В действующей Конституции этой проблеме посвящена часть девятая «Вооруженные Силы, правоохранительные органы и национальная безопасность. Глава I. Национальные Вооруженные Силы»².

Согласно Конституции «Вооруженные Силы Судана и Народно-освободительная армия Судана должны оставаться отдельными, регулярными, профессиональными, беспартийными вооруженными силами и должны рассматриваться в равной степени как Национальные Вооруженные Силы Судана» (п. 1 ст. 144)³. Согласно конституционной норме миссия национальных Вооруженных Сил Судана состоит в том, чтобы защитить суверенитет, обеспечить территориальную целостность страны и участвовать в реконструкции и оказании помощи при ликвидации национальных бедствий, в соответствии с настоящей Конституцией.

По Конституции закон должен предусматривать условия, при которых гражданская власть может прибегнуть к привлечению Вооруженных Сил к миссиям

¹ Конституции государств Африки и Океании : сборник. Т. 1. Северная и Центральная Африка... С. 337–342.

² Там же. С. 303.

³ Используемое в Конституции 1998 г. понятие «народные Вооруженные силы», в действующей Конституции не применяется. Очевидно, что в новых конституционных реалиях упомянутому термину предпочитается термин «Объединенные/сводные подразделения».

невоенного характера. Конституционный императив предписывает: национальные Вооруженные Силы Судана и Объединенные/сводные подразделения должны защищать конституционный порядок, уважать верховенство закона, гражданское правительство, демократию, основные права человека и волю народа; они принимают на себя ответственность за оборону страны от внешних и внутренних угроз в районах развертывания и должны быть вовлечены в решение конституционно указанных чрезвычайных ситуаций (п. 4 ст. 144). Как известно, наряду с регулярными Вооруженными силами в стране действовали разнообразные ополчения. В Судане существуют длительные традиции добровольных объединений, связанных, прежде всего, с религиозной жизнью страны. В последние годы существования кондоминиума начали создаваться добровольные объединения, характерные для стран Ближнего Востока. Конституцией 1998 г. предусматривалось формирование добровольческих сил народной обороны, состоящих из граждан Судана. Их цель: национальная оборона, поддержка национальной безопасности и помощи любым регулярным силам. Презюмировалось, что силы народной обороны находятся под командованием национальных вооруженных сил или полицейских сил и способствуют обороне, безопасности и другим общим целям. На отсутствие единых Вооруженных сил, несомненно, сказывался фактор Южного Судана. Действующий Основной закон стремится к изменению устоявшихся порядков в данной сфере. Конституционно определяется понятие «*Объединенные/сводные подразделения*»: «должны быть созданы Объединенные/сводные подразделения, состоящие из равного числа представителей Вооруженных Сил Судана и Народно-освободительной армии Судана. Объединенные/сводные подразделения представляют собой ядро армии Судана после проведения референдума» (п. 1 ст. 145)¹. Конституция предусмотрела учреждение Объединенного совета обороны, который должен быть создан в соответствии с Всеобъемлющим мирным соглашением и взять на себя командование и контроль над Объединенными/сводными подразделениями. Очевидно, что с образованием государства Южного Судана данное понятие несколько трансформируется, не утрачивая своего значения. Отмеченное, как представляется, указывает на заметное стремление государства установить монополию на применение силы.

По существующим данным, Вооруженные силы Судана состоят из сухопутных войск, ВВС и ВМФ. Общая численность – около 100 тыс. чел. Сухопутные войска (ок. 90 тыс. чел.) включают пехотные, бронетанковые, парашютную бригады, артиллерийские, зенитные, инженерные полки. ВВС (свыше 3 тыс. чел.) имеют на вооружении ок. 60 истребителей-штурмовиков, транспортную авиацию; ВМС (5 тыс. чел.) – примерно 20 катеров различного типа. Основная база ВМФ – Порт-Судан. Вооружение и военная техника иностранного производства (в основном устаревшие) Судан закупал в СССР (России), США, Египте, КНР, Франции, Ливии. Непосредственное руководство Вооруженными силами осуществляет министерство обороны, оперативное – Генеральный штаб. Командование разделено на 6 регионов: центральный, восточный, западный, северный, южный и Хартум). Расходы на оборону составляют 3% от ВВП².

По Конституции статус полиции урегулирован главой II «Правоохранительные органы» (Часть девятая). Согласно ст. 148 полиция является постоянной службой, чья миссия заключается в поддержании законности и правопо-

¹ Конституции государств Африки и Океании : сборник. Т. 1. Северная и Центральная Африка... С. 304.

² См. : Африка : В 2 т. Т. 2. С. 700–703, 704.

рядка; ее служба должна быть доступна для всех суданцев, чтобы отразить многообразие и многочисленность суданского общества; она должна выполнять свои обязанности с беспристрастностью и добросовестностью в соответствии с законом и национально и международно-признанными стандартами.

Конституционно установлено, что полиция должна быть децентрализована в соответствии с Всеобъемлющим мирным соглашением следующим образом: а) на национальном уровне, полномочия и функции которой должны быть предусмотрены законом, в соответствии с Конституцией, б) на уровне Южного Судана, полномочия и функции которой должны быть предусмотрены Промежуточной Конституцией Южного Судана и законом, с) на уровне штатов, полномочия и функции которой должны быть предписаны Конституциями штатов и законами.

Императивно Основной закон предписал, что полиция на национальном уровне, уровнях Южного Судана и штатов должна координироваться, сотрудничать и помогать друг другу в выполнении своих функций, и с этой целью должна рекомендовать через соответствующие органы власти Президентству установление необходимых механизмов для этого.

По Конституции полиция является государственной силой, которая служит стране и ее народу, борясь с преступностью, защищая собственность, предоставляя помощь во времена стихийных бедствий, поддерживая общественную мораль и порядок. Полицейские силы учреждаются федеральным правительством на всей территории страны; федеральное правительство несет ответственность по их планированию, подготовке, проведению учений и контролю. Каждый штат контролирует принадлежащие ему полицейские силы. В случаях стихийных бедствий федеральное правительство распоряжается всеми полицейскими силами. В бланкетной конституционной норме определяется, что структура, юрисдикция, условия службы и взаимоотношения между полицейскими силами федерации и штата регулируются законом.

Одновременно Конституцией урегулирован и статус сил безопасности (глава III. Национальная безопасность). Как следует из Основного закона, силы безопасности являются регулярными силами государства. Основная их функция – поддержание мира в Судане, как внутри страны, так и за ее пределами; выявление ситуаций, которые содержат потенциальную угрозу безопасности Судана, и других подобных ситуаций; оценка величины опасности, угрожающей миру и спокойствию в Судане; рекомендация необходимых мер для защиты Судана от подобных угроз. По Конституции, «Национальная служба безопасности должна представлять волю народа Судана... быть профессиональной, круг ее обязанностей должен фокусироваться на сборе информации, анализе и предоставлении советов соответствующим властям». При этом Национальная служба безопасности должна быть под контролем Президентства (ст. 151)¹.

¹ Конституции государств Африки и Океании : сборник. Т. 1. Северная и Центральная Африка... С. 305-306.

Глава 21. Основы конституционного права Демократической Республики Конго



§ 1. Конституционные характеристики страны и ее государственные символы

Демократическая Республика Конго (фр. Republique Democratique du Congo), в 1971–1997 гг. наименование страны – Республика Заир, – государство в Центральной Африке. Граничит на севере – с Центрально-Африканской Республикой (1577 км) и Суданом (628 км), на востоке – с Угандой (765 км), Руандой (217 км), Бурунди (233 км) и Танзанией (459 км по озеру Танганьика), на юге – с Замбией (2410 км), на западе – с Республикой Конго (2410 км). На западе имеет выход к Атлантическому океану (длина береговой линии составляет 37 км). Протяженность сухопутной границы составляет 10 730 км. Площадь территории страны равна 2345,4 тыс. кв. км.

Население, по оценочным данным на конец 2018 г., составляет 86 091 049 чел. Рост численности населения за 2018 г. составил 2 567 506 чел.

Этнический состав населения разнообразен. Наиболее крупными из более 300 этнических групп, проживающих на территории страны, являются луба, монго, конго, лунда, нгала, азанде. Антропологически почти все жители ДРК относятся к негроидной расе (и только небольшая часть – это пигмеи).

Конституция устанавливает: «долгом Государства является обеспечение и проведение в жизнь мирного и гармоничного сосуществования всех этнических групп страны. Государство также обеспечивает защиту и продвижение групп риска и всех меньшинств заботится об их развитии (ст. 51).

Средняя ожидаемая продолжительность жизни – 49 лет; для мужчин – этот показатель равен 47 годам, для женщин – 51 году.

По действующей Конституции (ст. 1) официальным языком является французский. Кроме того, статусом национальных наделены крупнейшие языки, служащие для межэтнической коммуникации в разных регионах страны: киконго (юго-запад), лингала (север и северо-запад), суахили (в районе наибольшего распространения на востоке страны известен также под названием кингвана) и чилуба (центральные районы к югу от ареала лингала и к западу от ареала суахили). Государство, как это вытекает из Конституции, призвано обеспечить развитие без какой бы то ни было дискриминации, поддержку и защиту всех языков (ст. 2). Вместе с тем конституционно провозглашается: «что касается национальности, составители Конституции поддерживают принцип единственности и эксклюзивности конголезской национальности»¹.

По Конституции 2006 г. Конго является светским государством (ст. 1), хотя внимательный читатель при обращении к преамбуле этой Конституции найдет и такие строки: «...осознаем свою ответственность перед Богом, Нацией, Африкой и Миром...», которые не очень-то коррелируют с нейтральностью государства к религии.

Основной закон не касается каким-либо образом религиозной проблемы, причем даже в главе о правах и свободах, где свобода совести, казалось бы, должна была получить закрепление; конституционный законодатель не включил данное право в число тех, которые декретированы им. Впрочем, так называемые гражданские права, к которым свобода совести относится, также не получили развернутого оформления в Конституции.

Конго – страна в основном христианская. По существующим оценкам наиболее крупная конфессия – католицизм: по некоторым оценкам, ДРК – страна с крупнейшим в Африке католическим населением. В структуре религиозного населения католики ориентировочно составляют 55% населения, протестанты различных толков – 30%, кимбангисты – 5%, мусульмане – 5%². Антихристианская по своей сути заиризация, направленная против присвоения конголезцам христианских имен, по своей сути лишила католическую церковь многих привилегий и ресурсов влияния.

Элементом традиционной культуры, до сих пор оказывающим значительное влияние на поведение современных политиков и рядовых граждан Конго, является вера в разрушительную силу колдовства. К магии, в частности, обращался Мобуту.

В Конституции определено, что столицей страны и местонахождением национальных институтов является Киншаса, имеющая статус провинции. По Основному закону столица может быть перенесена в другое место только путем проведения референдума (ст. 3).

¹ Политические системы современных государств. Энциклопедический словарь. Т. 4.

² История Латинской Америки: Вторая половина XX века / отв. ред. Е. А. Ларин; Ин-т всеобщей истории РАН. М. : Наука, 2004. С. 102; Поляков К. И. Указ. Соч.

§ 1.1. Государственные символы Демократической Республики Конго

В статье 1 Конституции, представляющей конституционные характеристики государства, в качестве государственных символов определены флаг («эмблема»), герб и гимн, представлено их описание.



Согласно Конституции Демократической Республики Конго его «Эмблема – небесно-голубой флаг, верхний левый угол украшен желтой звездой, а красная лента с тонкой желтой окантовкой пересекает флаг наискось». Девиз государства – «Справедливость-Мир-Труд».

Первый вариант герба был официально введен 1 августа 1964 г., сразу же после получения Демократической Республикой Конго независимости, и просуществовал с 1964 до 1997 г. Герб изображал голову леопарда, ниже нее было изображение двух пересеченных копий, а вокруг ветвь и бивень слона. Девиз «Правосудие, Мир, Труд» (фр. Paix, Justice, Travail) написан на белой ленте, под копытами.



Герб ДРК образца 1999 г. состоял из светло-голубого щита, в середине которого была расположена большая желтая звезда, выше которой изображено шесть звезд меньшим размером. Этот герб был введен вместе с национальным флагом. Предшествующий действующему герб был введен в 2003 г. На нем было изображение трех держащих друг друга руки, окруженных колосьями. Наверху была изображена голова льва, а в основании девиз: «Демократия, Правосудие, Единство» (фр. Democratie, Justice, Unite).

Конституционно признанный *Государственный герб* был введен в 2006 году и изображает голову леопарда, слева и справа окруженную щитом из слоновой кости и копьем; все это лежит на камне. Ниже головы написаны три слова, которые составляют национальный девиз: «Правосудие, Мир, Труд» (фр. Justice, Paix, Travail). Это вариант герба был принят 18 февраля 2006 года Президентом Джозефом Кабилой.

Гимн ДРК – «Debout Congolais!» «Вставайте конголезцы!». Национальная монета – конголезский франк.

§ 2. Конституционная история ДРК. Действующая Конституция. Порядок частичного пересмотра. Конституционные реформы

§ 2.1. Конституционная история ДРК

Становление первой крупной потестарной структуры на территории современной ДРК относится к XIII–XIV вв. В этот период образовалось королевство Конго (частично на территории нынешней Анголы). Последующие два века отмечаются появлением государств Луба и Лунда, а в XVII в. – образованием королевства Луба.

Европейцы воспринимали Африку как источник «живого товара» для сверхприбыльной работорговли. С их интересами сплелись интересы традиционных вождей, польстившихся на выгоды от работорговли, вследствие чего работорговля стала смыслом существования государства.

Одновременно с европейцами в Африку проникают арабы, которые помимо экономической эксплуатации, осуществляли интенсивное субкультурное воздействие – распространение ислама и языка суахили, возникшего на стыке африканской и исламской цивилизаций в Восточной Африке.

До XVI в. на территории современной ДРК разрозненные племена объединились в два больших народа – баконго и батеке. Параллельно процессам этнической интеграции развивались процессы социальной стратификации и создания первых государств.

В XIX в. государство, получившее название Гаренганзе, поглотило значительно ослабевшее государство Луба, хотя и оно вскоре было завоевано бельгийцами, как и пребывавшее в упадке королевство Конго.

Колониальный период охватывает временные рамки с 1870 по 1960 г.

К 1914–1918 гг. завершилось формирование территории и политико-административной структуры колонии, которая первоначально (в 1908–1960 гг.) именовалась Бельгийское Конго (колония Бельгии), в 1885–1908 гг. Независимое государство Конго (личное владение бельгийского короля Леопольда II), а с 1908 г. до независимости – Бельгийское Конго.

Деколонизация Конго связана с рядом обстоятельств, в том числе относящихся к положению дел в самой метрополии: поражение и оккупации Бельгии в годы Второй мировой войны и последовавший за этим внутривнутриполитический кризис поставил под вопрос существование монархии в стране. Это способствовало расширению политических и личных прав африканцев к 1950-м годам. В этот же период времени в колониях происходят волнения; одновременно возникают национальные движения и организации, формировавшиеся преимущественно по этническому принципу. Особо выделялась опиравшаяся на полиэтнический электорат партия Национальное движение Патриса Лумумбы.

Вследствие отмеченных обстоятельств в ноябре 1960 г. провозглашена независимость республики Конго. В ноябре 1965 г. в стране в результате военного переворота к власти пришел генерал Мобуту, ставший затем Президентом. В стране был установлен режим «президентской монархии», единственная разрешенная партия Народное движение революции (НДР) была объявлена высшим органом власти.

С октября 1971 г. по май 1997 г. страна получила новое название – Республика Заир¹. Доктрина авторитарного режима Мобуту «включала в себя устранение «наносного» европейского влияния и консолидацию различных этнических групп вокруг «одного вождя и одной партии». Для жителей страны, переименованной в 1971 г. в Заир, это означало превращение «в один народ»².

Очередная Конституция принята 24 июня 1967 г. (поправки внесены в августе 1974 г., пересмотрена 15 февраля 1978 г. и в апреле 1990 г.). Попытки демократизации в конце 1980-х – начале 1990-х годов привели к росту внутренней напряженности в стране и сохранению рычагов власти у Мобуту.

Тем не менее, в апреле 1990 г. Мобуту был вынужден пойти на отказ от однопартийной системы, объявил о своем уходе с поста председателя НДР и согласился на проведение суверенной общенациональной конференции по новому государственному устройству страны.

В апреле 1994 г. вступил в действие временный конституционный акт, перераспределивший функции государственной власти в пользу Высшего совета республики – переходного Парламента и подконтрольного ему правительства. В апреле 1994 г. провозглашена Временная Конституция. Сам Мобуту оставался на посту Президента до новых выборов. В октябре 1996 г. началось вооруженное выступление оппозиционных правительству сил под эгидой Альянса демократических сил освобождения (АФДЛ), требовавшего немедленной отставки Мобуту.

29 мая 1997 г. после переворота новое правительство объявило о начале реализации программы конституционных реформ; в ноябре 1998 г. Президент одобрил вариант Конституции, который должен был быть ратифицирован национальным референдумом.

Вследствие всех этих процессов в мае 1997 г. страна получает название Демократическая Республика Конго.

¹ Политические системы современных государств : энциклопедический словарь. Т. 2.

² Там же. С. 95.

Для Конго характерно принятие множества конституций: конституции принимались в феврале 1959 г., в 1961 г., 19 декабря 1963 г., 24 июня 1973 г., 5 апреля 1977 г., 8 июля 1979 г., 25 февраля 1991 г. (принята на национальной конференции и одобрена на референдуме в ноябре 1991 г.), 15 марта 1992 г. В апреле 1994 г. вступил в действие временный конституционный акт, перераспределивший функции государственной власти в пользу Высшего совета республики – переходного парламента и подконтрольного ему правительства; в апреле 1994 г. была провозглашена Временная Конституция.

29 мая 1997 г. после переворота новое правительство объявило о начале реализации программы конституционных реформ. В ноябре 1998 г. Президент одобрил вариант Конституции, которая должна была быть ратифицирована национальным референдумом.

Таким образом, с момента получения независимости, 30 июня 1960 г., Демократическая Республика Конго столкнулась с периодическими политическими кризисами, одной из основных причин которых явилось оспаривание законности основных законов и их вдохновителей. Данное оспаривание приняло особый оттенок в период с 1996 по 2003 гг., когда страну потрясали войны. Чтобы положить конец этому хроническому кризису законности и дать стране все шансы на перестройку, представители политических классов и гражданского товарищества, живых сил нации, которые собрались на Внутриконголезский диалог, договорились в рамках Всеобщего и эксклюзивного соглашения, подписанного в Претория (Южная Африка) 17 декабря 2002 г., о внедрении нового политического порядка, основанием которого явилась новая демократическая Конституция. Предполагалось, что на ее основе конголезский народ сможет суверенно выбирать своих руководителей путем проведения свободных, плюралистических демократических, прозрачных и надежных выборов. С целью претворения в жизнь политической воли, которая была выражена участниками Внутриконголезского диалога, Сенат, исходя из Всеобщего и эксклюзивного соглашения, в соответствии со ст. 104 Конституции переходного периода, представил предварительный проект новой Конституции Национальному собранию, которое приняло его как проект Конституции и вынесло на голосование на всенародный референдум. 18 февраля 2006 г. принята новая (действующая) Конституция Демократической Республики Конго. С этого момента Конституция считается вступившей в силу. Примечательно, что основой принятого Основного закона является Конституция переходного периода 2003 г., соответственно множество норм предшествующей Конституции было включено в действующую Конституцию. Структурно изменился блок норм, относящийся к правам и свободам (притом, что само их содержание существенных изменений не претерпело); в отличие от Конституции 2003 г., в действующей Конституции права и свободы (титул 1) распределены по группам (гражданские – гл. 1, экономические, социальные и культурные – гл. 2 и т. п.); специально выделены права, которые не могут быть ограничены законом (свобода мысли, запрет пыток и унижений и др.).

В настоящее время Конституция ДРК от 18 февраля 2006 г. действует в редакции от 20 января 2011 г.

§ 2.2. Форма и структура Конституции 2006 г.

По юридической форме Конституция ДРК представляет собой единый систематизированный кодифицированный акт с инкорпорированными в него поправками. С технико-юридической стороны композиция конституционного текста несколько необычна. Нормативный текст подразделяется на преамбулу, титулы, имеющие римскую нумерацию и подразделяющиеся на главы; главы делятся на разделы, разделы – на параграфы и статьи.

Структурно (по расположению нормативного материала и, соответственно, определенных конституционным законодателем связей между нормативными комплексами)¹ Конституция представлена следующим образом:

Преамбула.

Титул I. Общие положения. Глава 1. О государстве и о суверенитете.

Раздел 1. О государстве (ст. 1–4).

Раздел 2. О суверенитете (ст. 5–9).

Глава 2. О гражданстве (ст. 10).

Титул II. О правах человека, основных свободах и обязанностях гражданина и государства.

Глава 1. О гражданских и политических правах (ст. 11–33).

Глава 2. Об экономических, социальных и культурных правах (ст. 34–49).

Глава 3. О коллективных правах (ст. 50–61).

Глава 4. Об обязанностях гражданина (ст. 62–67).

Титул III. Об организации и осуществлении власти.

Глава 1. Об учреждениях Республики (ст. 68).

Раздел 1. Об исполнительной власти. Параграф 1. О Президенте Республики (ст. 69–89).

Параграф 2. О Правительстве (ст. 90–95).

Параграф 3. О положениях общих для Президента Республики и для Правительства (ст. 96–99).

Раздел 2. О законодательной власти (ст. 100). Параграф 1. О Национальном собрании (ст. 101–103). Параграф 2. О Сенате (ст. 104–106). Параграф 3. О неприкосновенности и Парламентской несовместимости (ст. 107–108). Параграф 4. О правах национальных депутатов или сенаторов (ст. 109). Параграф 5. Об окончании депутатского мандата или мандата сенатора (ст. 110). Параграф 6. О функционировании Национального собрания и Сената (ст. 111–121).

Раздел 3. Об отношениях исполнительной и законодательной власти (ст. 122–148).

Раздел 4. О судебной власти. Параграф 1. Общие положения (ст. 149–152). Параграф 2. О пределах судебной власти (ст. 153). Судебные учреждения, относящиеся к судебной системе (ст. 153). Параграф 3. О юрисдикции Административных Судов (ст. 154–155). Параграф 4. О военных судебных органах (ст. 156). Параграф 5. Конституционный суд (ст. 157–169).

Раздел 5. О публичных финансах. Параграф 1. Общие положения (ст. 170–175). Параграф 2. О Центральном банке (ст. 176–177). Параграф 3. О Счетных судах (ст. 178–180). Параграф 4. О Национальном Фонде равномерного Распределения (ст. 181).

Раздел 6. О Национальной полиции и Вооруженных силах. Параграф 1. О Национальной полиции (ст. 182–186). Параграф 2. О Вооруженных Силах (ст. 187–192).

Раздел 7. О публичной администрации (ст. 193–194).

Глава 2. Провинции.

Раздел 1. О провинциальных политических учреждениях (ст. 195–200).

Раздел 2: О разграничении компетенции между центральной властью и провинциями (ст. 201–206).

¹ Червонюк В.И. Конституционное право зарубежных стран : курс лекций: в 10 вып. Вып. 3. Учение о конституции : учеб. пособие. М., 2014.

Раздел 3. О традиционных органах власти (ст. 207).

Титул IV. Об Экономическом и Социальном Совете (ст. 208–210).

Титул V. Об учреждениях, созданных в поддержку демократии.

Глава 1. О Национальной независимой Избирательной комиссии (ст. 211).

Глава 2. О Высшем Совете по аудиовизуальным носителям и коммуникациям (ст. 212).

Титул VI. О международных соглашениях и договорах (ст. 213).

Титул VII. О пересмотре Конституции (ст. 218–220).

Титул VIII: Заключительные и переходные положения (ст. 221–229).

Как видно, действующая Конституция с технико-юридической точки зрения представлена следующим образом: восемь титулов, подразделяемых на главы, которые в свою очередь дифференцированы на разделы, разделы – на статьи, статьи на не имеющие нумерации – абзацы. Некоторые разделы рубрицированы на параграфы.

Конституция устанавливает, что инициатива пересмотра Конституции принадлежит одновременно Президенту Республики, Правительству после обсуждения в Совете министров; любой из Палат парламента по инициативе половины их членов; группе конголезских граждан численностью от 100 000 чел. путем подачи петиции в одну из Палат парламента (ст. 218 в ред. Закона от 20 января 2011 г.).

Законодательная инициатива может быть представлена в форме проекта, предложения или петиции о пересмотре. Представленный кем-либо из перечисленных субъектом законодательной инициативы проект передается на рассмотрение Национальному собранию или Сенату, который абсолютным большинством принимает решение об обоснованности проекта, предложения или петиции о пересмотре.

Возможны два конституционных способа частичного пересмотра:

(1) решение о пересмотре вступает в силу, только если предложение, проект или петиция были одобрены на референдуме;

(2) предложение, проект или петиция не выносятся на референдум, а принимаются Национальным собранием и Сенатом, представленными единым конституционным органом коллегией, именуемым Конгрессом. В этом случае решение должно быть принято большинством в три пятых общего количества депутатов – членов Конгресса.

Пересмотр Конституции не допускается «в период состояния войны, чрезвычайного или осадного положения, а также во время временного исполнения обязанностей Президента Республики или если Национальному собранию и Сенату не дают свободно собираться» (ст. 219)¹.

Для предохранения демократических принципов, содержащихся в настоящей Конституции, против случайностей политической жизни и неуместных пересмотров, конституционно предусмотрены неизменяемые положения Основного закона. Согласно Конституции (ст. 220) не могут являться предметом пересмотра конституции: республиканская форма правления государства, принципы всеобщего избирательного права, формирование Правительства на основе представительства, количество и продолжительность сроков полномочий Президента Республики, независимость судебной власти, политический и профсоюзный плюрализм.

¹ Конституции государств Африки и Океании : сборник. Т. 1. Северная и Центральная Африка... С. 713.

Безусловным конституционным императивом является положение Основного закона о категорическом запрещении любого пересмотра Конституции, целью или последствиями которого станет сокращение прав и свобод человека или сокращение полномочий провинций и децентрализованных территориальных единиц (абз. 2 ст. 220)¹.

§ 3. Форма государственного правления и конституционная система высших органов государства

Исторически на территории нынешней ДРК большим влиянием пользовалась концепция сильной патриархальной государственности в различных формах, не утратившая своего значения и по сей день. Правда, минул период жестко авторитарной власти, начало которому положено с мая 1997 г., когда в ДРК от имени правящего АФДЛ провозглашен очередной двухлетний период, в рамках которого вся полнота законодательной и исполнительной власти принадлежала Президенту, объединявшего в одном лице главу государства и правительства, равно как и Главнокомандующего Вооруженными силами. По мнению исследователей, современный вариант модели организации верховной власти представляет собой причудливую смесь монархических традиций доколониальных историй², бельгийского патернализма и форм признаков классической демократии. С этим утверждением можно, очевидно, согласиться с той лишь оговоркой, что и применительно к целому ряду современных государств, притом не только африканского континента, такой вывод в определенной мере находит подтверждение.

Конкретная модель конструкции верховной власти в действующей Конституции ДРК не определена. Положение ст. 1 Основного закона о том, что «демократическая Республика Конго является в своих границах от 30 июня 1960 года Государством Закона, независимым, суверенным, объединенным и неделимым, социальным, демократическим и светским», лишь самым общим образом очерчивает контуры модели властвования³. Основываясь на формально-юридическом определении места расположения высших органов государства в системе разделения власти, объема их компетенции и компетенционных взаимосвязях, можно было бы сделать вывод о субпарламентском правлении (субпарламентарной республике), т. е. об одной из неоклассических форм выражения так называемого парламентского правления⁴.

Действительно, полномочия высших государственных институтов со всей очевидностью указывают на это. Так, премьер-министром становится, как правило, лидер той парламентской партии, которая имеет большинство в Парламенте. Если нет перевеса ни в одной из политических партий, то премьер-министром становится представитель коалиции. Действующей Конституцией

¹ Конституции государств Африки и Океании : сборник. Т. 1. Северная и Центральная Африка... С. 712–713.

² О сохраняющихся признаках монархического строя в условиях республики свидетельствует, в частности, конституционная лексика. Так, согласно ст. 89 Конституции 2006 г. «должностной оклад и гражданский лист Президента Республики определены в законе о государственном бюджете».

³ Конституции государств Африки и Океании : сборник. Том 1. Северная и Центральная Африка. М., 2018. С. 653.

⁴ Червонюк В. И. Конституционное право зарубежных стран : курс лекций. Вып. 4. Ч. 1. С. 111–113.

это представлено следующим образом: Президент назначает премьер-министра из парламентского большинства после консультаций с ним. Он прекращает его функции по представлении им отставки Правительства. Если такого большинства не существует, Президент Республики предоставляет определенному лицу полномочия по получению предварительной информации с целью определить создание коалиции (абз. 1 и 2 ст. 78)¹.

В пользу сделанного вывода свидетельствуют ряд положений Конституции: «Премьер-Министр является главой Правительства» (абз. 2 ст. 90); о применяемом при формировании Правительства институте инвеституры: премьер-министр представляет программу своего Правительства на рассмотрение Национального собрания, которая должна получить одобрение абсолютного большинства членов Парламента (абз. 4 и 5 ст. 90).

В соответствии с Основным законом Правительство направляет и проводит национальную политику. Правительство располагает государственным аппаратом, Вооруженными силами, национальной полицией и службами безопасности. С учетом сделанного вывода принципиально важно и то обстоятельство, что Правительство отвечает перед Национальным собранием в условиях, предусмотренных Конституцией (ст. 90, 100, 146 и 147).

В то же время обращают на себя внимание положения Конституции относительно роли Президента в системе власти, которая не совсем коррелирует с конструкцией «парламентского правления» (в его классическом выражении). Президент ДРК избирается всеобщими прямыми выборами (ст. 70); председательствует на заседаниях Совета министров (ст. 79), но Премьер-министром контрассигнуются все постановления Президента, за исключением ордонансов. Президент и правительство совместно определяют государственную политику (ст. 91). Следует также иметь в виду, что отнюдь не технико-юридическую направленность имеет конструкция исполнительной власти. Часть первая раздела 3 Конституции «Об исполнительной власти» представлена тремя параграфами в такой последовательности: параграф 1 «О Президенте Республики; параграф 2 «О Правительстве»; параграф 3 «Общие положения о Президенте Республики и Правительстве». Таким образом, конституционный законодатель изначально отводит главе государства в системе исполнительной власти, равно как и во всем конституционном механизме, номинальную роль, обычно характерную для отмеченной формы правления.

Система органов публичной власти конституционно определена. Согласно ст. 68 Конституции «учреждениями Республики являются следующие [учреждения]: Президент Республики; Парламент; Правительство; Суды и Трибуналы»².

¹ Конституции государств Африки и Океании : сборник. Т. 1. Северная и Центральная Африка... С. 671.

² Там же. С. 668.

§ 4. Институт прав и свобод по Конституции 2006 г.

Приверженность идее прав человека декретируется конституционным законодателем уже в Преамбуле Основного закона. Составители Конституции, отмечается в ней, считают важным снова подтвердить преданность Демократической Республики Конго правам человека и основным свободам, какими они провозглашены международными правовыми документами, к которым она присоединилась. Она также включила данные права и свободы в сам текст Конституции. В этом отношении, соответствуя времени, настоящая Конституция вводит солидное нововведение, формализуя часть мужчины-женщина.

Институту прав и свобод (правовому статусу личности) в Конституции посвящен целиком Титул II. «О правах человека, основных свободах и об обязанностях граждан и государства». Составители Конституции достаточно скрупулезно подошли к этой составляющей Основного закона, о чем свидетельствует как объем титула, так и его нормативное содержание. При этом следует отметить, что титул I Конституции содержит главу 2 «О гражданстве».

Структурно титул о правах и свободах состоит из нескольких глав, в каждой из которых представлена соответствующая группа основных прав и свобод. Глава 1 содержит комплекс норм, закрепляющих гражданские и политические права, а также принципы правового статуса личности. Согласно Конституции «все люди рождаются свободными и равными в правах и достоинстве». Тем не менее «пользование политическими правами признается только за конголезцами за исключением случаев, установленных законом» (ст. 11). В этой же части Конституции заключены и иные принципы: принцип равенства конголезцев перед законом и право на равную защиту законом (ст. 11); запрет дискриминации при получении образования, поступлении на государственную службу «или в каких-либо других делах», а равно из-за своего вероисповедания, происхождения, своей семьи, своих социальных условий, места жительства, своих мнений или политических убеждений, своей принадлежности к определенной расе, этнической группе, племени, культурному или лингвистическому меньшинству (ст. 12); устранение любой формы дискриминации по отношению к женщине и обеспечение защиты и продвижения ее прав, а также обеспечение всецелого расцвета и полного участия женщины в развитии нации (ст. 14). В соответствии с Конституцией «личность человека священна. Государство должно уважать и защищать ее. Каждый человек имеет право на жизнь, физическую неприкосновенность, а также на свободное развитие своей личности с соблюдением закона, общественного порядка, прав других лиц и правил приличия» (абз. 1 ст. 16).

Конституционно запрещено рабство, трудовая повинность или принудительные работы (абз. 2 и 3 ст. 16).

Согласно Основному закону каждому гарантируется свобода личности. Юридически предусмотрены гарантии обеспечения свободы (ст. 17–23).

По Конституции каждый человек имеет право на получение информации (ст. 24); при условии соблюдения закона, общественного порядка и правил приличия гарантирована свобода мирных и невооруженных объединений (ст. 25), свобода проведения демонстраций (ст. 26); право лично или коллективно направить петицию государствен-

ной власти, которая должна ответить на нее не позднее трех месяцев (ст. 28); право свободно перемещаться по территории страны, поселяться, покидать и возвращаться в условиях, определенных законом (ст. 30) и др. Конституционно признается право на убежище. В соответствии с Основным законом и согласно действующим законам и подзаконным актам, при условии соблюдения национальной безопасности, Демократическая Республика Конго предоставляет убежище на своей территории иностранным подданным, которых привлекают к ответственности или преследуют из-за их взглядов, веры, их расовой, племенной, этнической, лингвистической принадлежности или их деятельности в пользу демократии и защиты прав человека и народов. При этом запрещено любому человеку, который находится на территории Демократической Республики Конго и постоянно пользуется правом убежища, предпринимать всякую подрывную деятельность против своей родины или любой другой страны (ст. 33).

Глава 2 рассматриваемого титула содержит обширный набор экономических, социальных и культурных прав. Исходя из того, что «частная собственность – священна» Конституция гарантирует право на индивидуальную и коллективную собственность, «которая приобретена законным путем или по обычаю». Особо сделан акцент на том, что государство поощряет и заботится о безопасности частных, государственных и иностранных вложений капитала.

Конституция устанавливает, что государство гарантирует право на частное предпринимательство, как гражданам страны, так и иностранцам, заботится о поддержке и развитии экспертизы и национальной компетенции, определяет условия осуществления данного права (ст. 35). Конституционно провозглашается, что «труд является правом и священным долгом каждого конголезца». Государство обязано гарантировать право на труд, защиту от безработицы, справедливую и приемлемую оплату, обеспечивая работнику и его семье достойное существование, а также предоставляет все другие способы социальной защиты, а именно, пенсии и пожизненные ренты. Конституция специально оговаривает, что никого не могут ущемлять на работе из-за его происхождения, половой принадлежности, воззрений, вероисповеданий или социально-экономических условий (ст. 36). Признается и гарантируется свобода вступать в профсоюзы (ст. 38), право на забастовку (ст. 39)¹.

Конституция устанавливает, что каждый человек «имеет право связывать себя узами брака с выбранным им лицом противоположного пола и с целью создания семьи. Семья – основная единица человеческого сообщества, организуется в форме, обеспечивающей ее единство, стабильность и защиту. Она находится под защитой публичных властей» (абз. 1 и 2 ст. 40). Провозглашено право каждого на получение школьного образования (ст. 44). Каждому человеку предоставлено право на доступ к государственным учебным заведениям, независимо от его происхождения, расы, религии, пола, политических и философских взглядов, физического, психического или сенсорного состояния, в зависимости от его способностей (ст. 45). При условии соблюдения закона, общественного порядка и правил приличия гарантируется право на культурную жизнь, свобода продуктов умственного и художественного труда, а также свобода проведения научных и технологических исследований. Закон гарантирует и защищает авторское право и интеллектуальную собственность (ст. 46).

Гарантируется право на охрану здоровья и продовольственную безопасность (ст. 47), «право на пристойное жилище, на доступ к питьевой воде и электрической энергии» (ст. 48).

¹ Конституции государств Африки и Океании : сборник. Т. 1. Северная и Центральная Африка... С. 671.

Коллективным правам посвящена глава 3. В этой связи конституционным долгом государства является обеспечение и проведение в жизнь мирного и гармоничного сосуществования всех этнических групп страны; защита и продвижение государством групп риска и всех меньшинств забота об их развитии (ст. 51). Это также право жителей Конго жить в мире и безопасности, как в национальном плане, так и в международном (ст. 52). В этой же главе закрепляется набор основных процессуальных прав: запрет на пытки и жестокое, бесчеловечное или унижающее наказание или обращение; запрет на рабство и крепостную зависимость; принцип законности наказаний; право на защиту и право на обращение за помощью; запрет на тюремное заключение за долги (ст. 61).

Заключительная, глава 4 «Об обязанностях гражданина», содержит набор конституционных обязанностей. В частности, к таковым отнесено правило о том, что никто не может отговариваться незнанием законов («Незнанию закона нет оправдания»); обязанность соблюдать Конституцию и придерживаться законов Республики; правом и священным долгом «жителей Конго» является защита страны и ее территориальной неприкосновенности перед лицом опасности или внешней агрессии. Это также обязанность честно по отношению к государству выполнять свои обязательства, платить налоги и сборы; обязанность уважать своих сограждан, и относиться к ним без какой бы то ни было дискриминации, поддерживать с ними отношения, которые позволяют беречь, продвигать и укреплять национальное единство, взаимное уважение и терпимость; обязанность сохранять и укреплять национальную солидарность, особенно если она находится под угрозой. По Конституции долг каждого конголезца – охранять собственность, имущество и интересы государства, почитать собственность другого лица¹.

§ 5. Политические партии и избирательная система

Конституция императивно предписала: «в Демократической Республике Конго признается политический плюрализм» (абз. 1 ст. 6). Любой гражданин, обладающий гражданскими и политическими правами, имеет право создавать политические партии или вступать в партию по своему выбору. В Основном законе страны достаточно основательно урегулирован статус политических партий: определены принципы и цели создания партий; закреплены требования, на которых должно основываться их функционирование. По Конституции политические партии содействуют выражению избирательного голоса, укреплению национального сознания и гражданскому воспитанию; они формируются и свободно осуществляют свою деятельность при соблюдении закона, общественного порядка и правил приличия, а также обязаны уважать принципы плюралистической демократии, национального единства и суверенитета.

В Демократической Республике Конго признается политическая оппозиция. Права, связанные с ее существованием, деятельностью и борьбой за получение власти демократическим путем священны. Они не могут быть ограничены иным способом, нежели введением Конституцией и законом ограничений для всех без исключения политических партий и на все виды деятельности.

¹ Конституции государств Африки и Океании : сборник. Том 1. Северная и Центральная Африка... С. 668.

Основной закон определил формы взаимодействия партий и государства. Политические партии могут получать от государства средства госбюджета, предназначенные для финансирования их избирательных кампаний или их деятельности. Условия финансовой поддержки определены специальным законом. Конституционно сформулировано отношение государства к политической конкуренции. Императивной нормой Основного закона установлен запрет в какой бы то ни было форме устанавливать одну-единственную партию на всей государственной территории или ее части. Установление единственной партии Конституция квалифицирует как являющееся не подвергающимся действию срока давности преступление, которое приравнивается к государственной измене и карается законом (ст. 7). Несомненно, важно для развития политической конкуренции конституционное признание политической оппозиции. Устанавливается, что «права, связанные с ее существованием, ее деятельностью и борьбой за демократическую победу священны». Как вытекает из Конституции, на политическую оппозицию распространяются лишь те ограничения, которые могут быть применены к политической партии на основании Конституции и закона. Конституционный статус политической оппозиции получает дополнительные гарантии в органическом законе¹.

Партийная система ДРК представляет собой сложное образование, оформившееся под воздействием политических, этнических и религиозных факторов в разные исторические периоды. В специальной литературе отмечается, что ныне страна переживает второй период многопартийности, начавшийся после длительного (1967–1990) однопартийного правления Мобуту, признававшего лишь Народное движение революции, притом, что все другие партии были запрещены. После окончания гражданской войны в результате примирения враждующих сторон оппозиционные объединения преобразовались в ведущие политические партии и вошли во властные структуры, включая коалиционное правительство.

Согласно Глобальному и всеобъемлющему соглашению их основу составили восемь политических объединений. После демократизации законодательства их стало 300 с тенденцией дальнейшего роста; существует множество малых политических партий.

Консолидации партий способствовало то обстоятельство, что два претендента на пост президента, популярные личности, объединили вокруг себя множество политических партий и создали две коалиции: альянс президентского большинства, объединяющий около 50 политических партий, и Союз в поддержку нации, вобравший около 24 политических партий и самостоятельных представителей. Затем произошло укрупнение этих блоков.

У каждой из ведущих политических сил своя специфическая этнорегиональная база.

В современных условиях представительство политических партий в Национальном собрании по итогам выборов 28 ноября 2011 г. выглядит следующим образом (табл. 39).

¹ См.: Конституции государств Африки и Океании : сборник. Т. 1. Северная и Центральная Африка... С. 668.

Таблица 39.

Парламентская партия	Количество завоеванных мандатов (в абс. выражении)
Народная партия реконструкции и демократии	58
Демократический союз в поддержку социального прогресса	34
Прочие партии	106

В 2007 г. сформирован Сенат со следующим соотношением партий (табл. 40).

Таблица 40.

<i>Парламентская партия</i>	<i>Кол-во завоеванных мандатов, в абс. выражении</i>	<i>Кол-во завоеванных мандатов в % выражении</i>
Народная партия реконструкции и демократии	22	20,4
Движение за освобождение Конго	14	13
Силы обновления	7	6,5
Конголезское объединение за демократию	6	5,6
Партия христианских демократов	7	6,5
Съезд христианских демократов	3	2,8
Социальное движение обновления	3	2,8
Объединенная лумумбистская партия	2	1,9
Прочие партии	18	16,7
Независимые кандидаты	26	24,1

Последние парламентские выборы состоялись 16 и 30 июля 2017 г., их результаты представлены в таблице 41.

Таблица 41.

Партия	1-й тур			2-й тур			Всего мест	+/-
	Голоса	%	Места	Голоса	%	Места		
Конголезская партия труда (PCT)			72			18	90	
Союз демократов и гуманистов (UDH)			7			1	8	
Панафриканский союз за социал-демократию (UPADS)			3			5	8	
Движение за республику и обновление (DRR)			0			3	3	
Независимые			13					
Вакантные места	-	-	-	-	-	-	9	-
Всего		100	95		100		151	+ 12
Недействительных/пустых бюллетеней		-			-			
Зарегистрированных избирателей / Явка	2 221 596			2 221 596				

После конституционного референдума 2015 г., отменившего 70-летний возрастной ценз для кандидатов в президенты и сокративший срок президентских

полномочий с 7 до 5 лет, Дени Сассу-Нгессо был вновь переизбран на президентских выборах в 2016 г. Результаты выборов представлены в таблице 42.

Таблица 42.

Кандидат	Партия	Голосов	%
Дени Сассу-Нгессо	Конголезская партия труда	838 922	60,19
Ги Брис Парфэ Колеля	Конголезское движение за демократию и всеобщее развитие	209 632	15,04
Жан-Мари Мишель Мококо	Независимый	191 562	13,74
Паскаль Тсати Мабиала	Всеафриканский союз за социал-демократию	65 025	4,67
Андре Окомби Салисса	Инициатива за демократию в Конго	57 373	4,12
Клодин Мюнари		21 530	1,54
Жозеф Киньюмри Киа Мбунгу		3 540	0,25
Мишель Мбусси Нгуари		3 301	0,24
Ангио Нгангиа Энгабе		2 905	0,21
Недействительных/пустых бюллетеней		96 171	–
Всего		1 489 961	100
Проголосовавших избирателей/Явка		2 161 839	68,92

Действующее правительство образовано представителями избирательно-го альянса президентского большинства.

Конституция уделила значительное внимание закреплению различных компонентов избирательной системы страны. В частности, определяется, что голосование является всеобщим, равным и тайным, «может быть прямым или непрямым».

Согласно Основному закону все конголезцы обоих полов, достигшие восемнадцати лет, обладающие гражданскими и политическими правами, являются избирателями и имеют право быть избранными (ст. 5).

Конституционно закреплены виды избирательных систем, применяемых при проведении выборов различного уровня. В частности, определено, что Президент избирается по мажоритарной системе абсолютного большинства в первом туре и относительного большинства – во втором туре (см. ст. 71 Конституции).

Закреплен порядок проведения выборов депутатов Национального собрания и Сената: квалификации для избрания; порядок выдвижения кандидатов; конкретный вид избирательной системы, положения об избрании вместе с кандидатами в депутаты (сенаторы) двух заместителей и др. (ст. 102–105).

§ 6. Конституционный статус высших органов государства ДРК

§ 6.1. Конституционный статус Президента в системе власти

Статус Президента обусловлен формой правления и закреплен в титуле III, раздел 1 «Об исполнительной власти», параграф 1. «О Президенте Республики». По сравнению с предшествующей Конституцией полномочия Президента усилены. Конституция ДРК характеризует Президента Республики как главу государства, представляющего нацию и являющегося символом национального единства. Президент следит за соблюдением Конституции; он «гарантирует уважение к Конституции путем выполнения функций арбитра публичных властей и учреждений, равно как и преемственность государства»; он

является гарантом национальной независимости, целостности территории, национального суверенитета и уважения международных договоров и соглашений. Эта конституционная формула является обычной для определения статуса президента в системе «парламентского правления»¹. Однако, как уже отмечалось, в ДРК Президент обладает и иными властными полномочиями и достаточно высокой степенью легитимности.

По Конституции Президент избирается всеобщим прямым голосованием и простым большинством действительных голосов. (ст. 70, 71 в редакции Закона № 11/002 от 20 января 2011 г.); конституционный срок его полномочий – пять лет «с правом переизбрания один раз» (ст. 70). Для претендентов на пост Президента конституционно предусмотрены следующие квалификации:

- (1) конголезское гражданство, приобретенное по рождению;
- (2) достижение «по меньшей мере 30-летнего возраста»;
- (3) обладание всей полнотой гражданских и политических прав.

Избранный Президент вступает в должность через 10 дней после обнародования окончательных результатов президентских выборов, будучи обязанным, прежде чем вступить в должность, принести присягу перед Конституционным судом (ст. 70). Содержание присяги указывает на демократический характер данного института².

По действующей Конституции Президент осуществляет самостоятельно или с участием других высших органов государства ряд полномочий. При этом некоторые из них характерны для главы государства полупрезидентской республики.

В частности, согласно Конституции, Президент обращается с посланиями к нации, общается с палатами Парламента посредством посланий, которые он зачитывает или просит зачитать; один раз в год он выступает перед Национальным собранием и Сенатом, объединенным в Конгресс, с докладом о состоянии дел в нации (абз. 3 ст. 77).

Президент соучаствует в формировании правительства. Кроме утверждения в должности Премьер-министра, Президент назначает других членов Правительства и по предложению Премьер-министра освобождает их от занимаемой должности. Президент созывает и председательствует на заседании Совета министров либо делегирует данное полномочие Премьер-министру; «осуществляет распорядительные полномочия путем [издания] ордонансов» (ст. 79).

Президент утверждает в должности уже избранных губернаторов и вице-губернаторов областей (ст. 80); своими постановлениями назначает, отстраняет от должности, в случае надобности, по представлению Высшего Совета судебной власти лишает полномочий судей и работников прокуратуры (ст. 82).

Однако Правительство вместе с Премьер-министром остается хозяином проведения политики нации, которую оно определяет и согласует с Президентом Республики. Даже внешние сношения, защита и безопасность, которые

¹ Червонюк В.И. Конституционное право зарубежных стран : курс лекций: в 10 выпусках. Вып. 3. Часть 1. С. 111–113.

² Текст конституционной присяги следующий: «Я, ...избранный Президент Демократической Республики Конго, торжественно клянусь перед Богом и народом: соблюдать и защищать Конституцию и законы Республики; сохранять ее независимость и территориальную неприкосновенность; обеспечивать национальное единство; руководствоваться только общими интересами и соблюдать права человека; посвятить все свои силы на продвижение общего блага и мира; как верный слуга народа, честно исполнять высокие полномочия, который были мне доверены» (абз. 2 ст. 74).

раньше относились к сфере деятельности главы государства, стали областью согласованных действий.

Ряд конституционных полномочий Президента являются традиционными для этого института: он аккредитует послов и чрезвычайных посланников в иностранные державы и международные организации; им же аккредитуются послы и чрезвычайные посланники иностранных государств. Президент является Верховным Главнокомандующим Вооруженных сил, председательствует на заседаниях Высшего совета обороны. Иные ключевые позиции по руководству Вооруженными силами и силами безопасности страны принадлежат Правительству.

Конституционно Президент наделен и чрезвычайными полномочиями: по основаниям, указанным в Конституции, после обсуждения с Премьер-министром и председателями обеих палат Парламента провозглашает о введении чрезвычайного или осадного положения, а после уведомления Высшего совета обороны и получения согласия от Национального собрания и Сената, на заседании Совета министров может вынести постановление об объявлении войны. Президент наделен правом помилования, может отложить, смягчить или изменить наказание (ст. 87 Конституции).

Нормативные акты, подведомственные Правительству или находящиеся в ведении министерства, которые Президент подписывает, скрепляются подписью Премьер-министра, который берет на себя ответственность за их выполнение перед Национальным собранием. Самостоятельной регламентарной властью Президент не наделен, поскольку издаваемые им ордонансы, равно как и постановления, за исключением некоторых, также контрассигнуются Премьер-министром.

Конституция 2006 г. устанавливает основания и процедуры применения к главе государства, равно как и к Премьер-министру и членам Правительства, жесткого вида юридической ответственности – применение мер уголовно-правового характера.

Уголовная ответственность наступает в случае совершения Президентом государственной измены, намеренного (умышленного) нарушения им Конституции, а также если Президент (равно как и Премьер-министр) признан исполнителем, соучастником, сообщником важных и характерных нарушений прав человека, совершения цессии части государственной территории. Это также совершение иных «политических» преступлений, связанных с покушением на честь и порядочность, если личное поведение Президента Республики или Премьер-министра противоречит правилам приличия или если их признают виновными, соучастниками или сообщниками в хищении денежных средств, в коррупции или незаконном обогащении; это также злоупотребление служебной информацией, если Президент или Премьер-министр, обладая особой информацией, прежде чем данная информация станет достоянием обществу, совершает операции с товаром или манипулирует стоимостью на недвижимость, извлекая выгоду для себя. К таким преступлениям отнесено нанесение оскорбления Парламенту, «если в тридцатидневный срок на вопросы, заданные одной из палат Парламента о деятельности Правительства, Премьер-министр не предоставляет никакого ответа».

За решение о начале процессуальных действий против Президента Республики и Премьер-министра, также как и за предание их суду, должно проголосовать большинство в две трети членов Парламента, «собравшегося в Конгресс» (ст. 166).

В случае осуждения Президент Республики и Премьер-министр отстраняются от занимаемой ими должности. Согласно Конституции постановление об отстранении от должности выносит Конституционный суд.

Если действия указанных высших должностных лиц не подпадают под квалификацию отмеченных деяний, то относительно возможности привлечения их к какому-либо виду юридической ответственности применяется правило «отложенного преследования». Согласно Конституции (ст. 167) за правонарушения, совершенные не при исполнении служебных обязанностей, процессуальные действия, направленные против Президента Республики и Премьер-министра, приостанавливаются до истечения срока их полномочий. В течение данного времени срок исковой давности приостанавливается.

§ 6.2. Организация высшей исполнительной власти

Как и прежняя, действующая Конституция не определяет статус Правительства в структуре государственной власти. Однако, как это вытекает из обозначения структурных элементов Конституции (титул III, раздел 1, параграф 2 «О Правительстве»), именно Правительство является высшим исполнительным органом власти в стране. По Конституции Правительство состоит из Премьер-министра, министров, заместителей министров и в отдельных случаях в него включаются вице-премьеры, государственные министры и делегированные министры. Премьер-министр является главой Правительства. В случае его неспособности осуществлять соответствующие полномочия, его обязанности осуществляет старший по возрасту член Правительства.

Правительство формируется парламентским способом. Премьер-министром утверждается лидер победившей на парламентских выборах партии или коалиции партий. Соответственно, члены Правительства по представлению Премьер-министра утверждаются в должности Президентом. При формировании Правительства принимается во внимание принцип национального представительства. Формирование Правительства, «вступление в должность Премьер-министра» обусловлены процедурой инвеституры: согласно Конституции (абз. 4 ст. 90) до принятия на себя должностных обязанностей Премьер-министр представляет Национальному собранию программу Правительства; «после одобрения этой программы абсолютным большинством членов Национального Собрания она юридически связывает Правительство».

Полномочия Правительства конституционно определены. Правительство направляет и проводит национальную политику. Оборона, безопасность и внешние отношения являются сферой совместной деятельности Президента Республики и Правительства. Правительство управляет публичной администрацией, Вооруженными силами, Национальной полицией и Службами безопасности. Ордонансом, обсуждаемом в Совете министров, определяются организация, функционирование Правительства, способы сотрудничества между

Президентом Республики и Правительством, равно как и между членами Правительства.

Руководит Правительством Премьер-министр. Он обеспечивают исполнение законов и обладает регламентарной властью, за исключением тех прерогатив, которые Конституция возлагает на Президента. Согласно Конституции (ст. 92) Премьер-министр гарантирует исполнение законов и осуществляет регулятивные полномочия при сохранении прерогатив, предоставленных Президенту Республики данной Конституцией; путем издания декретов осуществляет исполнительские полномочия. Осуществляет назначения (декретом, объявляемом в Совете министров) на гражданские и военные должности, кроме тех, назначение на которые осуществляется Президентом Республики.

Конституция наделяет Правительство правом делегированного законодательства: «Правительство в целях срочного выполнения своей программы действий вправе запросить у Национального собрания или у Сената разрешения на принятие мер в сфере общественных отношений, регулируемой по общему правилу законом, путем издания ордонанса-закона» (ст. 129).

Правительство ответственно перед Национальным собранием «согласно условиям, предусмотренным статьями 90, 100, 146 и 147» (абз. 5 ст. 93 Конституции). За свои действия Правительство отчитывается перед Национальным собранием, которое коллективно может применить к нему санкции, приняв резолюцию порицания. Кроме того, Национальное собрание может привлечь к персональной ответственности членов Правительства путем выражения им вотума недоверия. Национальное собрание привлекает к ответственности Правительство или члена Правительства путем проведения голосования за вынесение резолюции порицания или вотума недоверия.

Уголовная ответственность Президента, Премьер-министра и министра. Конституция 2006 г., сохраняя преемственность ранее действовавшей Конституции, устанавливает основания и процедуры применения к главе государства, равно как и к Премьер-министру и членам Правительства, жесткого вида юридической ответственности – применения мер уголовного наказания.

Согласно ст. 165 Конституции должностными преступлениями Президента Республики или Премьер-министра являются осуществление ими деятельности, касающейся недвижимого имущества, или коммерциализация сведений относительно которых они обладают конфиденциальной информацией и благодаря чему они подучили прибыль перед тем, как эта информация стала достоянием общественности. В должностные преступления входит также покупка и продажа акций на основе информации, которая никогда не доводилась до сведения рядовым держателям акций. Решение о пресечении деятельности, равно как и о предъявлении обвинения Президенту Республики и Премьер-министру, принимается большинством в 2/3 числа членов Парламента, собравшихся в Конгресс в соответствии с процедурой, определенной Внутренними Регламентами. Решение о пресечении деятельности, равно как и о предъявлении обвинения, члены Правительства принимают абсолютным большинством голосов членов, входящих в Национальное собрание (ст. 166).

§ 6.3. Организация законодательной власти в ДРК

До принятия действующей Конституции известен период приостановления деятельности органов законодательной власти, вплоть до завершения конституционных реформ и проведения новых выборов. Только в августе 2003 г. была сформирована переходная Учредительная ассамблея, состоящая из двух палат – Национального собрания и Сената, которые были назначены Президентом. Конституция 2006 г. установила, что законодательная власть принадлежит Парламенту, который состоит из двух палат: Национального собрания и Сената. По Конституции Парламент: «вотирует законы», контролирует деятельность Правительства, государственных предприятий, учреждений и служб. Каждая из палат Парламента обладает административной и финансовой автономией, располагает собственным обеспечением.

Национальное собрание формируется путем общенациональных выборов; Кандидаты в депутаты выдвигаются политическими партиями и политическими объединениями и путем самовыдвижения. При этом каждый национальный депутат избирается с двумя заместителями. Депутат представляет интересы народа. Согласно Конституции (абз. 5 ст.101) «любой наказ избирателей ничтожен», иными словами, конституционно императивный мандат признается недействительным. Кандидат в депутаты должен соответствовать определенным квалификациям: быть конголезцем; достигнуть, по меньшей мере, 25-летнего возраста; обладать всей полнотой гражданских и политических прав; соответствовать некоторым иным, определенным избирательным законом, требованиям. Депутаты Национального собрания избираются сроком на пять лет с правом переизбрания: 440 из 500 депутатов избираются в многомандатных избирательных округах по системе пропорционального представительства, остальные 60 – в одномандатных на основе мажоритарной системы относительного большинства.

Сенаторы являются представителями своих областей, но, как это следует из Конституции, их мандат является национальным; соответственно, как и в случае с депутатами Национального собрания, «любой императивный мандат – недействителен». Способ выдвижения кандидатов в сенаторы аналогичен описанному выше. Однако сенаторы избираются косвенными выборами. Как гласит Основной закон, «сенаторы избираются на второй степени выборов Собраниями провинций. При этом каждый сенатор избирается с двумя заместителями. Бывшие Президенты Республики по праву являются пожизненными сенаторами. Соответственно в состав Сената входят по четыре сенатора от каждой из 25 провинций (по новому административно-территориальному делению) и все экс-президенты пожизненно.

Срок полномочий сенаторов аналогичен сроку депутатов нижней палаты. Они также обладают правом переизбрания.

Квалификации для занятия поста члена Сената те же, что и для депутатов Национального собрания, кроме одной: достижение, по меньшей мере 30-летнего возраста».

Каждой палатой Парламента руководит президиум, состоящий из семи членов: председателя; первого и второго заместителя председателя; докладчика и ассистента докладчика; квестора и его помощника. Председателями обе-

их палат могут быть только конголезцы по рождению. Каждая палата Парламента принимает свой Внутренний регламент. Перед введением в действие председатель временного президиума заинтересованной палаты передает Внутренний регламент на рассмотрение Конституционному суду, который в 15-дневный срок должен выразить свое мнение о его соответствии Конституции (аналогия с регламентами палат французского Парламента налицо). По истечении данного срока Внутренний регламент «считается правильным».

Кроме постоянных и специальных комиссий, обе Палаты могут создавать одну или несколько смешанных паритетных комиссий для примирения точек зрения, если палаты расходятся во мнении по какому-либо вопросу, по которому они должны вынести одно и то же постановление в одинаковые сроки. Каждая палата Парламента собирается на внеочередную сессию на 15-й день после провозглашения Национальной независимой избирательной комиссией результатов выборов в законодательный орган.

Кворум для проведения заседаний в обеих палатах – абсолютное большинство членов палат.

Конституционно предусмотрено совместное заседание палат (ст. 119). Обе палаты созываются на Конгресс по следующим вопросам: процедура пересмотра Конституции; разрешение на провозглашение осадного или чрезвычайного положения, объявление войны; заслушивание доклада Президента о состоянии нации; назначение трех членов Конституционного суда.

Кроме законодательной деятельности, важнейшей функцией Парламента является парламентский контроль. Согласно Конституции, средствами информации и контроля Национального собрания или Сената за деятельностью Правительства, государственных предприятий, учреждений и служб являются: устный или письменный запрос с обсуждением или без, который не сопровождается голосованием; вопрос по текущим событиям; интерpellации; комиссия по расследованию; заслушивание комиссиями. Данные способы контроля осуществляются в условиях, определенных внутренним Регламентом каждой из палат, и в случае надобности дают повод для выдвижения вотума недоверия или резолюции порицания в соответствии с установленными процедурами в Конституции (ст. 146 и 147).

Конституционная ответственность в форме *ропуска* применяется только к нижней палате. По Конституции в ситуации длительного конфликта между Правительством и Национальным собранием Президент на основании консультаций с Премьер-министром и председателями палат Парламента может объявить о роспуске Национального собрания. Согласно Конституции Национальное собрание не может быть распущено через год после проведения выборов, в период чрезвычайного или осадного положения, а равно в период руководства Республикой временно исполняющего обязанности Президента.

После роспуска Национального собрания Национальная независимая избирательная комиссия через 69 дней после опубликования указа о роспуске организует выборы нового состава Национального собрания.

Законодательное производство

Законодательная инициатива принадлежит одновременно Правительству, каждому депутату и каждому сенатору. При этом право законодательной инициативы может быть реализовано как в форме представления в одну из палат Парламента законопроекта, так и законодательного предложения.

Законопроекты, принятые Правительством на заседании Совета министров, вносятся на рассмотрение Президиума одной из палат. Однако если предмет рассмотрения – закон о госбюджете, проект обязательно передается на рассмотрение в президиум Национального собрания. Перед обсуждением и принятием законодательные предложения сообщаются Правительству, которое через 15 дней после передачи адресует возможные замечания президиуму одной или другой палаты. По истечению данного срока законодательные предложения ставятся на обсуждение.

Если Правительство заявляет, что принятие законопроекта, внесенного членом Парламента или правительством, является *срочным*, на основании преимущественного права он рассматривается компетентной комиссией каждой из палат Парламента согласно процедуре, предусмотренной Внутренним регламентом каждой из палат (ст. 125). Законопроект проходит процедуру последовательного рассмотрения сначала в нижней палате, а затем в Сенате. Каждый законопроект или каждое законодательное предложение рассматривается поочередно обеими палатами с целью принятия одинакового закона. Если вследствие разногласия между палатами законопроект или законодательное предложение не было принятым после прочтения каждой из палат, то президиумы создают смешанную паритетную комиссию, которой поручают разработать тексты спорных положений. Тексты, подготовленные смешанной паритетной комиссией, передаются в обе палаты на утверждение.

Если смешанной паритетной комиссии не удастся принять единый текст или данный текст не был утвержден в условиях, предусмотренных в Конституции, окончательное решение выносит Национальное собрание. В таком случае Национальное собрание может провести либо текст, предложенный смешанной паритетной комиссией, либо последний текст, за который оно проголосовало, с внесенной, в случае надобности, одной или несколькими поправками, утвержденными Сенатом. В течение шести дней с даты его принятия закон направляется Президенту для его промульгирования.

Законы, которые Конституция (ст. 124) наделяет характером *органических законов*, принимаются путем голосования и в них вносятся правки при наличии абсолютного большинства членов каждой из палат в следующих условиях:

- (1) законопроект, внесенный членом Парламента, представляется на обсуждение и голосование в первую палату только по истечению 15-дневного срока после внесения проекта Правительству;
- (2) законопроекты, внесенные Правительством, обсуждаются сначала в первой палате;
- (3) палата, которой передали на рассмотрение текст законопроекта, уже принятый голосованием другой палатой, обсуждает только тот закон, который ей был передан;
- (4) при отсутствии согласия между палатами, закон может быть принят абсолютным большинством членов Национального собрания в последнем чтении;

(5) органические законы могут быть обнародованы только после того, как в 15-дневный срок Конституционный суд, к которому обратился Президент Республики, объявил об их соответствии Конституции.

В Конституции установлен специальный порядок для принятия закона о бюджете и иных финансовых законопроектов (ст. 126–137).

В Конституционный суд с прошением заставить признать закон, который готовят к ратификации, несоответствующим Конституции могут обратиться:

Президент Республики, не позднее чем через две недели, по истечению которых ему будет передан уже окончательно утвержденный закон;

Премьер-министр, не позднее чем через две недели, по истечению которых ему будет передан уже окончательно утвержденный закон;

Председатель Национального собрания или Председатель Сената не позднее чем через две недели, по истечению которых закон будет окончательно утвержден;

группа депутатов или сенаторов, по меньшей мере, равная одной десятой от общего количества каждой палаты не позднее чем через две недели, по истечению которых закон будет окончательно утвержден.

Закон может быть принят только, если Конституционный суд в 30-дневный срок после принятия дела к производству объявил о его соответствии Конституции. Однако по запросу Правительства, признанного срочным, данный срок может быть сведен к неделе. По истечению всех сроков, закон считается соответствующим Конституции (ст. 139). Согласно Конституции Президент Республики ратифицирует закон через две недели после его подачи по истечению конституционно определенных сроков (ст. 136 и 137). Если Президент Республики не обнародовал закон в конституционные сроки, обнародование является законным. Санкционированные Президентом законы скрепляются гербовой печатью и публикуются в «Журналь Офисьель»; по истечении 30 дней после опубликования закона, он вступает в силу, если в нем не указано иное¹.

§ 6.4. Организация судебной власти

Судебная власть не зависит от законодательной и исполнительной власти. По Конституции «исполнительная власть не может ни давать указаний судье при исполнении им своих функций и полномочий, ни разрешать споры, ни оспаривать позицию судебных органов, ни противодействовать исполнению правосудия». Точно так же «законодательная власть не имеет права принимать решения по судебным постановлениям или изменять решения судов, а равно противодействовать исполнению правосудия». Конституционно установлено: «любой закон, предмет регулирования которого явно требует судебного решения, недействителен и не имеет юридической силы»².

Осуществляющая судебную власть судебная система страны в соответствии с Конституцией представлена судами и трибуналами, «среди которых: Конституционный суд, Кассационный суд, Госсвет, Высокий Военный суд, а также гражданские и военные суды и трибуналы» (ст. 149 в редакции Закона № 11/002 от 20 января 2011 г.). Для большей эффективности, спецификации и быстроты в обработке дел, суды и трибуналы разделены на три судебных

¹ Конституции государств Африки и Океании : сборник. Т. 1. Северная и Центральная Африка... С. 688.

² Там же. С. 691.

отрасли: а) инстанции, относящиеся к судебной системе, контролируемые Кассационным судом; б) юрисдикции административного порядка, возглавляемые Государственным советом; в) конституционная юстиция, представленная Конституционным судом.

По Конституции Кассационный суд «контролирует» гражданские и военные суды и трибуналы; «разбирается» с кассационными обжалованиями, составленными против арестов и приговоров, вынесенных гражданскими и военными судами и трибуналами последней инстанции. Следовательно, Кассационный суд – последняя инстанция при рассмотрении гражданских и военных дел, а кроме того, рассматривает в соответствии с законом дела в качестве суда первой инстанции.

Кроме того, Кассационный суд разбирается с правонарушениями по первой и второй инстанции, совершенными:

- членами Национального собрания и Сената;
- членами Правительства, кроме Премьер-министра;
- членами Конституционного суда;
- магистратами (т. е. судьями) Кассационного суда, а также прокурорами при данном суде;
- членами Государственного совета и прокуратуры при Совете;
- членами Счетной палаты и членами прокуратуры при Счетной палате;
- главными Председателями Апелляционных судов, а также Генеральными прокурорами при данных судах;
- главными председателями административных апелляционных судов, а также генеральными прокурорами при данных судах;
- губернаторами, заместителями губернаторов, министрами провинций;
- председателями областных собраний;
- главными председателями апелляционных судов, а также генеральными прокурорами при данных судах.

При рассмотрении дел гражданские и военные суды и трибуналы приводят в исполнение ратифицированные международные договоры, законы, нормативные акты, «если только они являются закономерными», записи обычного права, «если только они не противоречат государственному порядку или нормам морали».

К юрисдикции Государственного совета отнесено рассмотрение жалоб на нарушение закона, «составленные документы», нормативные акты и решения, принятые центральными административными органами первой и второй инстанции; в апелляционном порядке Государственный совет рассматривает жалобы на решения, принятые административными апелляционными судами и др. Организация, компетенция и деятельность судебных учреждений административного порядка определяются органическим законом.

Военные трибуналы разрешают дела о правонарушениях, совершенных военными служащими во время войны или в период осадного или чрезвычайного положения.

Органический закон определяет правила подсудности, организации и деятельности военных трибуналов.

Правосудие, как это следует из Конституции, осуществляется на всей национальной территории во имя народа. Судебная ветвь общих судов включает Верховный суд, которому подчинены провинциальные суды и девять апелля-

ционных судов, а также суды первой инстанции и суд госбезопасности. Всех судей назначает Президент. Ответственность за организацию и работу судебной системы несет министр юстиции.

Предложения о назначении, продвижении по службе и освобождении от должности магистратов подготавливает Высший совет магистратуры. Он осуществляет дисциплинарную власть над магистратами; высказывает свое мнение по делам, касающимся ходатайств о помиловании.

Высший совет магистратуры состоит из Председателя Конституционного суда; Генерального прокурора при Конституционном суде; Главного Председателя Кассационного суда; Генерального прокурора при Кассационном суде; Главного Председателя Государственного совета; Генерального прокурора при Государственном совете; Главного председателя Высшего военного трибунала; Генерального судебного аудитора при Высшем военном трибунале; главных председателей апелляционных судов; генеральных прокуроров при апелляционных судах; главных председателей административных апелляционных судов; генеральных прокуроров при административных апелляционных судах; главных председателей военных трибуналов; генеральных военных референтов; двух судей из апелляционного суда, избранных всеми магистратами из того же ведомства сроком на три года; двух прокуроров при апелляционном суде, избранные всеми магистратами из того же ведомства сроком на три года; одного судьи и одного прокурора при военном трибунале (ст. 152).

Органический закон определяет организацию и деятельность Высшего совета магистратуры.

Судебная власть располагает своим бюджетом, который разрабатывает Высший совет магистратуры и передает Правительству для его включения в общий бюджет государства. Главный Председатель Кассационного суда является распорядителем бюджета. Ему помогают Секретариат Высшего совета магистратуры. Судьи при исполнении служебных обязанностей подчиняются только силе закона. Органический закон определяет статус магистратов. Судья назначается пожизненно. Его могут заменить только в случае нового назначения или по его личной просьбе или мотивированной ротации, решение о принятии которой выносит Высший совет магистратуры. Как следует из Конституции, исполнительная власть не может отдавать приказы судьям, находящимся при исполнении своих служебных обязанностей, ни препятствовать ходу правосудия, ни противиться исполнению судебного решения. Законодательная власть не может выносить решения по судебным спорам, ни изменять судебные решения, ни противиться его исполнению. «Любой закон, целью которого является внесение решения в дело, находящееся в судебном производстве, есть недействительным и не порождает никаких последствий» (ст. 151).

§ 6.5. Конституционное правосудие

Функция конституционного контроля возложена на Конституционный суд. «Конституционный суд обязан следить за конституционностью законов и актов, имеющих силу закона» (ст. 158). Он состоит из девяти членов, которых в определенном Конституцией порядке назначает Президент: (а) трех по своей собственной инициативе, (б) трех – по предложению Парламента, действующего как Конгресс, (в) трех – по предложению Высшего совета магистратуры. Согласно Конституции 2/3 членов Конституционного суда «должны быть юристами и выходить из магистратуры, адвокатуры и университетского обра-

зования» (абз. 2 ст. 158). Конституционно определены квалификации для занятия этой должности: конголезское гражданство; опыт работы не менее 15 лет в правовой или политической сфере.

Срок полномочий судей Конституционного суда – девять лет без права переизбрания. При этом каждые три года предусмотрена ротация: Конституционный суд обновляется на одну треть.

Председатель Конституционного суда избирается из его членов сроком на три года с правом переизбрания только один раз. Предварительный конституционный контроль применяется при проверке конституционности органических законов, перед их промульгацией, Внутренних регламентов палат Парламента, Конгресса, Национальной независимой избирательной комиссии.

В такой же форме по запросам Президента, Премьер-министра, председателей палат Парламента или десятой части депутатов или сенаторов подвергаются конституционности законы. При этом Конституционный суд должен вынести решение в 30-дневный срок, а по запросу Правительства, «если это срочно, данный срок может быть сведен до восьми дней (недели)». На основании обращения указанных выше лиц и органов, а также губернаторов провинций и председателей областных собраний Конституционный суд рассматривает «просьбы о толковании Конституции». Кроме того, Конституционный суд разрешает спорные вопросы по президентским выборам, выборам в законодательный орган, а также референдумам; разбирается при возникновении конфликтов, которые возникают между исполнительной и законодательной властью, а также государством и провинциями, по вопросам подсудности и др. Конституционный суд является судьей возражения о неконституционности, которое поднимается в судебном органе или самим органом. Согласно Конституции любой человек может обратиться в Конституционный суд с заявлением о несоответствии законодательного или нормативного акта действующей Конституции; кроме того, любое лицо может обратиться в Конституционный суд с возражением о неконституционности действий во время рассмотрения его дела в судебном органе (ст. 162). В случаях и условиях, предусмотренных Конституцией, Конституционный суд в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством может рассматривать уголовные дела в отношении Президента и Премьер-министра за политические преступления, которые считаются государственной изменой: оскорбление Парламента, покушение на честь и порядочность, злоупотребление служебной информацией и другие правонарушения уголовного права, совершенные при/или во время исполнения своих служебных обязанностей. Он одинаково правомочен судить «их соучастников и сообщников» (ст. 163–164).

Решения Конституционного суда не поддаются никакому обжалованию и подлежат незамедлительному исполнению. Они обязательны и предписываются органам государственной власти, всем административным, гражданским, военным и судебным органам власти, а также частным лицам. Любой документ, признанный несоответствующим Конституции, лишен законной силы (ст. 168 Конституции)¹.

¹ Конституции государств Африки и Океании : сборник. Т. 1. Северная и Центральная Африка... С. 697.

§ 7. Государственно-территориальное устройство и публичная власть на местах

В специальной литературе распространенным является вывод о том, что ДРК – унитарное децентрализованное государство¹. Это ошибочный взгляд, не соответствующий реалиям. ДРК, по меньшей мере, – региональное государство, значительно тяготеющее к федеративному устройству. На регионалистский характер государства указывает положение абз. 4 ст. 2 Конституции: «разделение компетенций между государством и провинциями осуществляется согласно Титулу III данной Конституции». К высшим органам провинции Конституция (ст. 195) относит провинциальное Собрание, которое «осуществляет законодательные полномочия» (абз. 2 ст. 197 в редакции Закона № 11/002 от 20 января 2011 г.) и провинциальное Правительство. Кроме того, в соответствии с проводимой в стране конституционной реформой предполагалось, что в ДРК в течение трех лет после принятия Конституции будет осуществлена реформа децентрализация (т. е. в 2009 г.). Вместо 11 прежних образований страна будет разделена на 26 провинций, включая столицу Киншасу с пригородами, имеющую статус провинции. Конституция (ст. 2) закрепила следующие названия провинций: Нижняя Уэле, Экватор, Верхняя Ломами, Верхняя Катанга, Верхнее Уэле, Итури, Касаи, Восточная Касаи, Центральное Конго, Кванго, Квилу, Ломами, Луалаба, Центральное Касаи, Ман-Ндомбе, Маньема, Монгала, Северное Киву, Северное Убанги, Санкуру, Южное Киву, Южное Убанги, Танганьика, Чопо, Чуапа.

Территориальное разделение внутри провинций определено органическим законом.

Соответствующие положения Конституции определяют исключительную сферу деятельности центральной власти и провинций, а также зону конкуренции между двумя эшелонами государственной власти. Для обеспечения согласия между самими провинциями, с одной стороны, и центральной властью – с другой была основана *Конференция губернаторов*, на которой председательствует глава государства и роль которой – служить совещательным органом для двух государственных инстанций. Согласно Конституции институтами провинций являются областные собрания и областные правительства. Провинции основаны в соответствии с принципами, изложенными в ст. 3 Конституции. Территориальное разделение внутри провинций определено органическим законом. *Областное собрание* – директивный орган провинции. Он принимает решения в рамках полномочий, предоставленных провинции, и контролирует Областное правительство, областные и местные государственные службы. Путем издания указов осуществляет законодательную власть. Членами Собрания являются депутаты. Они избираются всеобщим прямым и тайным «или кооптированным» голосованием; срок их полномочий составляет пять лет, при этом существует конституционная возможность последующего переизбрания. В Конституции определено, что число областных «коопти-

¹ Саидов А. Х. Национальные Парламенты мира. Энциклопедический справочник. М. : Волтерс Клувер, 2006. С. 99.

рованных депутатов» (в буквальном смысле делегированных публичными властями провинции) не может превышать десятую часть от общего состава Областного собрания.

Исполнительная власть представлена *Областным правительством*, которое состоит из губернатора, вице-губернатора и областных министров. Губернатор, вице-губернатор избираются сроком на пять лет с правом переизбрания только один раз; указанные лица могут избираться как областными депутатами из своего состава, так не из числа депутатов Областного собрания. Указанные лица утверждаются в должности постановлением Президента Республики; областных министров назначает губернатор из числа депутатов Областного собрания «или извне». По Конституции состав Областного правительства должен формироваться с учетом областного представительства. При этом число областных министров не может превышать 10.

Формирование регионального правительства сходно с формированием Правительства ДРК: перед вступлением в должность, губернатор излагает Областному собранию программу своего правительства, которая должна быть утверждена абсолютным большинством депутатов Областного собрания (абз. 6 ст. 198 Конституции в ред. Закона № 11/002 от 20 января 2011 г.). Состав областного правительства формирует губернатор дискреционно. Существует коллективная и персональная конституционная ответственность: посредством вынесения Областным собранием резолюции порицания или вотума недоверия члены Областного правительства могут быть коллективно или индивидуально отстранены от должности. Во взаимодействии публичных властей провинций используются инструменты, известные практике кооперативного федерализма (например, в ФРГ). По Конституции (ст. 199) две или несколько провинций по обоюдному согласию могут создавать план гармонизации и координации своей обоюдной политической деятельности и сообща управлять некоторыми службами, чьи полномочия касаются вопросов, которые находятся в их компетенции.

Учреждена Конференция губернаторов провинций, задача которой – «высказывать мнения и формулировать предложения, как вести политику и как Республике создавать правовую систему. Кроме губернаторов провинций в работе Конференции принимают участие («присутствуют») Президент, Премьер-министр и министр внутренних дел. Кроме того, на конференцию может быть приглашен любой член правительства. Председательствует на конференции Президент. Конференция собирается, по меньшей мере, два раза в год по созыву ее председателя; проходит по очереди в каждой из провинций.

Порядок организации и деятельности Конференции определяет Органический закон. Как отмечалось, в пользу регионализма свидетельствуют и нормы Конституции о разграничении полномочий между центральной властью и органами власти провинций. Конституция определяет разделение полномочий между центральной властью и провинциями: «дела могут состоять либо в ведении только центральной власти, либо в ведении конкурирующих юрисдикций центральной власти и провинций, либо в ведении только провинций» (ст. 201).

По Конституции (ст. 202) *в сфере исключительной компетенции* «Центральной Власти» находятся вопросы, осуществление которых предопределено государственным суверенитетом: иностранные дела, включающие дипломатические отношения, а также международные договоры и соглашения; регламентация внешней торговли; гражданство, статус и режим иностранцев; экстрадиция, иммиграция, эмиграция и выдача паспортов и виз; внешняя безопасность; национальная оборона; национальная полиция; национальный государственный аппарат; государственные финансы Республики; установление налогов на доход, налог на прибыль и личный налог; государственный долг Республики, внешние и внутренние займы; государственная валюта, денежная эмиссия и платежная сила валюты; вес, измерения и информатика; таможи и ввозные и вывозные пошлины; регламентация, касающаяся банков, банковских и биржевых операций и др. (всего 36 позиций). В соответствии с Конституцией (ст. 203) *в сфере совместной компетенции* «Центральной Власти и провинции» отнесены такие вопросы, как: разработка механизмов продвижения и защиты признанных Основным законом прав человека и основных свобод; гражданские права и права, основанные на обычаях; статистика и перепись населения; внутренняя безопасность; управление судами и трибуналами, следственными изоляторами, исправительными учреждениями и тюрьмами; спортивная и культурная жизнь; установление налога, включая акцизы и налоги на потребление, за некоторыми изъятиями, определенными Конституцией (ст. 174); осуществление мер по режиму иностранцев; научные и технологические исследования, стипендии, стипендии на повышение квалификации и стипендии для стимулирования научно-исследовательской и др. (всего 25 позиций).

К вопросам, относящимся только к компетенции провинций, Конституция (ст. 204) относит, в частности: план обустройства области; межобластное сотрудничество; областные и местные государственные службы; проведение в жизнь норм для управления гражданским состоянием; областные государственные финансы; областные государственные долги; внутренние займы на областные нужды; выдача и сохранение документов на недвижимое имущество с соблюдением национального законодательства; организация мелкой приграничной торговли; строительные работы и государственные подряды областного и районного значения; организация и деятельность областных коммунальных услуг, государственных учреждений и предприятий с соблюдением национального законодательства; приобретение имущества для областных нужд; дошкольное, начальное, среднее, профессиональное и специальное обучение, а также обучение грамоте граждан, в соответствии с нормами, установленными центральной властью; учреждения по уголовным наказаниям в виде штрафа или тюрьмы для обеспечения соблюдения постановлений согласно национальным законодательством; внутреннее сообщение провинций; областные и местные налоги, сборы и пошлины, а именно земельный налог, налог на доходы от жилых помещений и налог на самоходное транспортное средство; определение минимальной заработной платы по провинции в соответствии с национальным законодательством и др. (всего 29 позиций)¹.

Существование двух уровней государственной власти объективно порождает условия для коллизий в сфере законодательства. В Конституции предусмотрены некоторые юридические способы разрешения возможных коллизий. Согласно абз. 1 ст. 205 основного закона «Провинциальное Собрание не вправе издавать законодательные акты по вопросам исключительной компетенции Центральной Власти. Равным образом Национальное Собрание и Сенат не вправе издавать законодательные акты по вопросам исключительной компетенции провинций». На языке права отмеченное означает, что из-

¹ Конституции государств Африки и Океании : сборник. Т. 1. Северная и Центральная Африка... С. 703–704.

данный вышеупомянутыми органами вне их компетенции акт в конституционно-правовом смысле является ничтожным¹.

Местное самоуправление. К числу территориальных образований Конституция относит города, коммуны, секторы и шеффри, которые имеют статус юридического лица и пользуются свободой самоуправления и правом распоряжаться своими людскими, экономическими, финансовыми и техническими ресурсами. Система самоуправления представлена советами разных уровней, мэрами и вице-мэрами в городах, бургомистрами и их заместителями в коммунах, главами секторов и их заместителями.

В действующей Конституции в титуле III, главе 2, разделе 3 «О традиционных органах власти» государство легитимирует обычную, или традиционную власть. Она передается в соответствии с местным обычаем, если только она не противоречит Конституции, законодательству, общественному порядку и этике. Каждый обычный вождь, желающий исполнять полномочия выборного государственного должностного лица, должен подчиниться выборам, за исключением положений, предусмотренных в третьем абзаце ст. 197 Конституции. Долг обычной власти – пропагандировать национальное единство и сплоченность. Статус обычных вождей определяется законом².

§ 8. Вооруженные силы и полиция в государственном механизме

Вооруженные силы традиционно играли большую роль в политической жизни ДРК. Бунты в армии – предтеча к первой гражданской войне в Конго, а два военных переворота, осуществленные Мобуту, стали способом силового разрешения политических противоречий и достижения относительной стабильности. Основным законом 2006 г. статус Вооруженных сил, равно как и иных силовых структур, определен титулом III, главой 2, разделом 6 «О Национальной полиции и Вооруженных силах».

В соответствии с параграфом 2 указанного раздела Конституции Вооруженные силы состоят из сухопутных, военно-воздушных, морских сил и их служб поддержки. Их задача – защищать территориальную неприкосновенность и границы государства. В условиях, установленных законом, в мирное время они принимают участие в экономическом, социальном и культурном развитии, в охране лиц и их имущества.

Конституционно определено, что «Вооруженные силы являются республиканскими. Они состоят на службе у Нации в целом». Согласно конституционному запрету никто не может злоупотреблять вооруженными силами в своих собственных целях; данное деяние будет считаться государственной изменой. Основной закон специальной нормой императивно устанавливает: Вооруженные силы «аполитичны и подчиняются гражданским органам власти» (ст. 188). Принципиально важно положение о том, что «никто не вправе, под угрозой наказания за государственную измену, организовывать военные группы, параллельные вооруженные [группы] или частную милицию либо поддерживать молодежную армию» (ст. 191). Тем самым конституционно подтверждена монополия на применение силы исключительно за самим государ-

¹ Конституции государств Африки и Океании : сборник. Т. 1. Северная и Центральная Африка... С. 703–704.

² Там же. С. 708.

ством. По Конституции личный состав всех уровней, служебные обязанности командующего в любое время и при любых обстоятельствах должны принимать во внимание объективные критерии, связанные с физическими способностями, достаточной подготовкой, испытанными нравственными качествами, а также справедливое представительство провинций. Конституционно учреждается Высший совет обороны, который возглавляет Президент Республики, а в случае его отсутствия или возникновения препятствия – Премьер-министр (ст. 192). Формирование, состав, полномочия и деятельность Высшего совета обороны, равно как и формирование и деятельность Вооруженных сил определяется органическим законом¹.

Современные Вооруженные силы ДРК насчитывают 97,8 тыс. чел. Сухопутные войска (95 тыс. чел.) состоят из двух пехотных дивизий, одной танковой бригады (60 танков), двух отдельных пехотных бригад, двух воздушно-десантных бригад, одной дивизии президентской охраны, одной бригады коммандос; имеют на вооружении 85 броневых автомобилей, свыше 100 орудий и минометов. ВВС (примерно 15 тыс. чел.) имеют на вооружении 22 истребителя, 15 транспортных и 35 учебно-тренировочных самолета, 10 вертолетов. ВМС (1300 чел.), включая морскую пехоту (600 чел.), имеют 10 катеров. Верховным Главнокомандующим является Президент².

Национальная жандармерия и гражданская гвардия насчитывают 31 тыс. чел. Вооружение – иностранного производства. В 2004 г. проведена реформа, в результате которой в национальную армию включены и часть бойцов повстанческих отрядов; при этом страна разделена на 10 военных округов.

По оценкам специалистов, армия ДРК с военной точки зрения остается крайне слабой. В настоящее время как Вооруженные силы, так и правоохранительные органы не могут обеспечить окончательно стабилизации на востоке страны (именно там находится подавляющее большинство армейских подразделений) и отличаются весьма невысоким уровнем профессиональной подготовки и морали. Военнослужащие продолжают совершать преступления против мирного населения страны. Это имеет место еще и потому, что реинтеграция бывших повстанцев в ряды национальных Вооруженных сил имеет чисто механический характер и вместо сплоченного личного состава, подвижного государственным интересом, правительство получает конгломерат прежних вооруженных формирований под номинальным единым командованием.

С учетом событий прошлого в действующей Конституции было особо указано на аполитический характер Вооруженных сил и полиции. Военнослужащие и полицейские не имеют права голоса, т. е. ограничены в реализации активного избирательного права.

Как отмечалось, конституционно урегулирован и статус полиции (параграф 1 раздела 6 «О Национальной Полиции»). Согласно Основному закону в обязанность Национальной полиции входит обеспечение общественной и личной безопасности, безопасности имущества лиц, поддержание и установление общественного порядка, а также осуществление личной охраны высокопоставленных государственных деятелей (ст. 182). Специальной конституционной нормой закреплён неополитический характер («аполитичность») Национальной полиции. Презюмируется, что «она служит Конголезской Нации». В этой же связи Конституция запрещает кому бы то ни было «злоупотреблять ее воз-

¹ Конституции государств Африки и Океании : сборник. Т. 1. Северная и Центральная Африка... С. 700.

² Данные о численности и составе Вооруженных сил ДРК, представленные в других компетентных источниках, существенно разнятся и с этой точки зрения не могут претендовать на точность (см., например: Африка. Т. 2. С. 113).

возможностями для «своих собственных нужд» (ст. 183). Как следует из Конституции, Национальная полиция осуществляет свою деятельность на всей государственной территории Республики. При этом Национальная полиция подчиняется местному гражданскому органу власти и «находится в сфере ответственности министра, уполномоченного в сфере внутренних дел» (ст. 184). На высшем конституционном уровне установлено, что личный состав всех уровней, служебные обязанности командующего в любое время и при любых обстоятельствах должны принимать во внимание объективные критерии, связанные с физическими способностями, достаточной подготовкой, испытанными нравственными качествами, и справедливое представительство провинций (ст. 185). Примечательно также и то обстоятельство, что формирование и деятельность Национальной полиции определяется органическим законом (ст. 186 Конституции)¹, само по себе данное обстоятельство указывает на признаваемый в конституционной структуре государства высокий статус полиции.

Анализ конституционной практики позволил специалистам зафиксировать существенное расхождение между Конституцией в норме и реальной конституционной действительностью. В частности, обращено внимание на то обстоятельство, что гражданский контроль над военными (силовыми структурами практически отсутствует, и разоблачительная деятельность СМИ и неправительственных организаций не может считаться адекватной его компенсацией; распространено применение насилия неконституционными формированиями. При этом указывается на существующие в том числе объективные причины несоответствия формальной и фактической конституции: крайняя бедность государства, высокий уровень коррупции, отсутствие должного жалования, а также множество детей-сирот и детей (подростков), имеющих опыт участия в боевых действиях (дети-солдаты), появившихся вследствие насильственной их мобилизации (на востоке практика продолжается).

За период с 2004 по 2007 г. в рамках Программы разоружения, демобилизации и реинтеграции участников незаконных вооруженных формирований, осуществляемых ПРООН совместно с Национальной комиссией, в стране сформировано 15 интегрированных бригад, один батальон особого назначения, один батальон республиканской гвардии. Свыше 130 тыс. бывших комбатантов, действовавших в восточных районах страны, в том числе 2,5 тыс. женщин и 30 тыс. детей-солдат, возвратились к мирной жизни. В подготовке и переподготовке кадров для национальной армии и полиции принимают активное участие структуры ООН, а равно и отдельные страны (Бельгия, Франция, США, Ангола).

По происшествию определенного времени действие отмеченного фактора все же ослабевает. Заметно повышается уровень профессиональной и правовой культуры персонала полиции. Сотрудников полиции стали готовить не только в национальных специализированных учебных заведениях, но и высших учебных заведениях зарубежных стран.

¹ Конституции государств Африки и Океании : сборник. Т. 1. Северная и Центральная Африка... С. 699.

РАЗДЕЛ V. КОНСТИТУЦИОННЫЙ СТРОЙ ГОСУДАРСТВ ЛАТИНСКОЙ (ЦЕНТРАЛЬНОЙ) АМЕРИКИ И КАРИБСКОГО БАССЕЙНА: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВАЯ И СТРАНОВЕДЧЕСКАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

Глава 22. Сравнительно-правовая характеристика конституционного развития государств Латинской (Центральной) Америки и Карибского бассейна

По сложившемуся обыкновению (международному обычаю) понятие «Латинской Америки» распространяется на расположенные к югу от США страны Западного полушария. Такое название данная территория получила вследствие своей колонизации в конце XV–XVI в. латинскими (романскими) странами – вначале Испанией и Португалией, а значительно позже небольшую часть Латинской Америки захватили Англия, Франция и Нидерланды. В настоящее время территория Латинской Америки включает 33 независимых государства и 19 зависимых государственных образований. При этом в двух из этих государств официальным языком является испанский, в Бразилии – португальский. В группе небольших стран (около 3 %) официальными языками приняты французский (Гаити), английский (Гайана, Тринидад и Тобаго, Барбадос, Ямайка, Багамские острова, Гренада, Доминика, Сент-Люсия, Антигуа и Барбуда, Белиз, Сент-Висент и Гренадины, Сент-Китс-Невис; голландский (Суринам). В конце XX в. страны Вест-Индии, а также Белиз, Гайана, Суринам объединились в географический субрегион, получивший название «Карибские страны». В номенклатуре Организации Объединенных Наций весь этот регион обозначается, как «Латинская Америка и страны Карибского бассейна»¹.

Следует заметить, что страны Латинской Америки сближает и государственно-правовое единение: все они, как правило, принадлежат к одной правовой семье, весьма сходным для всех них является конституционное устройство, политико-правовая культура и правовая ментальность населения. Кроме политического, все эти страны стремятся к социокультурному и экономическому объединению. Симптоматично поэтому, что согласно Конституции Бразилии от 5 октября 1988 г. «Федеративная Республика Бразилия стремится к экономической, политической, социальной и культурной интеграции народов Латинской Америки, имея целью создание латиноамериканского сообщества наций» (параграф единственный раздела X ст. 4)².

Первые конституции латиноамериканских государств были приняты после обретения ими национальной независимости, отличались чрезмерной политизацией и идеологичностью, непосредственно рецепировали в конституционные тексты конструкции, заимствованные из конституций самых демо-

¹ Энциклопедия Латинской Америки / гл. ред. В. М. Давыдов; НПО «Экономика»; РАН, Институт Латинской Америки. М. : «Экономика», 2013. С. 11.

² Избранные конституции зарубежных стран : учеб. пособие для бакалавров / отв. ред. Б. А. Страшун. М. : Юрайт : ИД Юрайт, 2012. С. 426.

кратических государств, в частности, США. Понадобилось несколько десятилетий конституционного развития, чтобы на смену декларативным конституциям пришли основные законы, действительно отображающие национальную идентичность и имеющие юридический характер.

Конституции государств Латинской Америки отличаются содержательно, набором учреждаемых им институтов. Соответственно конституции отличаются значительным объемом нормативного текста. Это так называемые развернутые конституции, которые отличаются особенной техникой законодательствования, своеобразием процессуальных институтов. Считается, что конструкции многих норм и институтов изложены способом абстрактного конструирования, внешне носят характер деклараций.

Специальные главы посвящены правам и свободам

По англо-американскому образцу некоторые конституции ввели понятия «национальность» и «гражданство» (мексиканцы и граждане Мексики, аргентинцы и граждане Аргентины).

По способу изменения латиноамериканские конституции относятся к жестким конституциям.

Форма правления и конституционная система высших органов государства.

Вплоть до второй половины XX в. модель власти рассматриваемых государств, по латиноамериканской терминологии, характеризовалась как «суперпрезидентская», или «сверхпрезидентская» форма правления. Это, можно сказать, президентская форма правления, не подкрепленная системой «сдержек и противовесов»¹.

На особенности формы правления в указанный период времени значительное влияние оказывало нахождение стран Латинской Америки в условиях колониального порабощения, что, в свою очередь, сказалось на отсутствии в системе органов власти таких стран законодательных органов власти, несформированности парламентских традиций и пр. Институт президентства в этих странах до сих пор сохраняет некоторые черты монархического строя: к примеру, право созыва парламентских сессий почти повсеместно конституционно зарезервировано за президентом; президентские послания жестко определяют (нормируют) содержание законодательной деятельности легислатур².

За период со второй половины XX в. форма государственного правления рассматриваемых государств качественно видоизменилась. Длительное время господствовавшая в системе верховной власти исполнительная ветвь, венчаемая президентской властью под влиянием комплекса обстоятельств эволюционировала: гипертрофированный в национальных конституциях объем ее полномочий утрачивает ранее присущий ей характер. Вследствие перераспределения объема компетенции между исполнительной и законодательной властью существенно упрочился статус парламентов, прежде всего, выразившийся в расширении их законодательных полномочий. Законодательная власть не

¹ Червонюк В. И. Конституционное право современных зарубежных государств : учебное пособие / В. И. Червонюк, К. К. Гасанов, Е. Н. Хазов. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2015. С. 362–375.

² Война за независимость Латинской Америки / отв. ред. Е.А. Ларин ; Ин-т всеобщей истории РАН. М. : Наука, 2011. С. 14–23.

только формально-юридически, но и фактически стала играть реальную роль в осуществлении государственной политики. Трансформация партийных и избирательных систем, развитие институтов гражданского общества сказалось на том, что ранее частые случаи роспуска парламентов, приостановление их деятельности в условиях функционирования военно-диктаторских режимов, общая конституционная нестабильность в стране, характеризующаяся периодически повторяющимися государственными переворотами и связанными с этим частыми отставками правительства и сменами президентов, способствовали обеспечению конституционной устойчивости системы публичной власти, повышению авторитета законодательных учреждений¹.

Длительное время функционирование государственного механизма испытывало слабое влияние политических партий, что, в свою очередь, было обусловлено действием комплекса факторов, в особенности таких, как внепарламентский способ формирования кабинета министров, концентрация необъятной власти у президента, определяющая роль исполнительной ветви и, по существу, подчинение ей законодательных учреждений, политическая роль армии в государственном механизме, доминирующее значение центральных органов власти в отношении к региональным. В современных условиях роль политических партий в конституционном механизме принципиально изменилась. Соответственно национальные конституции закрепляют их статус, гарантии равенства, конкретные конституционные формы поддержки государством; регулирующие положения получили положения об оппозиционных партиях и движениях и др. Получивший закрепление в конституциях принцип многопартийности предопределил отказ от юридического оформления однопартийной системы, связанный с абсолютными запретами в отношении деятельности иных, помимо правящей, партий. Вследствие смены конституционного вектора политические партии стали основными субъектами выдвижения на выборные посты в государстве; соответственно этим обстоятельством определяется партийный состав парламента, содержание и характер его законодательной деятельности; поддержка или обструкция правящей партией президента страны (последнее встречается редко).

Вместе с тем конституционная система высших органов государства в значительной мере сохранила прежнюю конфигурацию. Несмотря на усилившиеся позиции национальных парламентов, по-прежнему весьма сильным остается *институт президента*, которому в конституционной системе власти альтернативы нет: он – глава государства и одновременно глава исполнительной власти, вследствие чего обладает правом назначения на должности глав министерств и иных высших чиновников, а также правом смещения их с должности; он определяет содержание государственной политики и через подчиненную ему систему исполнительных органов власти добивается ее осуществления. Президент является главнокомандующим вооруженных сил; конституционно он наделен значительными полномочиями по введению в стране или в ее отдельных частях исключительных правовых режимов (военного или чрезвычайного положения, прямого президентского правления).

¹ История Латинской Америки: Вторая половина XX века / отв. ред. Е. А. Ларин; Ин-т всеобщей истории РАН. М. : Наука, 2004.

В федеративных странах (Аргентина, Мексика, Бразилия и др.) наделен правом дискреционного использования федеральной интервенции – применения федерального принуждения по отношению к субъектам федерации. В условиях Латинской Америки, несомненно, сильным полномочием (прерогативой) президента является право обращения с посланием к парламенту: этот документ по своей сути определяет стратегию законотворческой деятельности парламента. Это обстоятельство, а также наделение всех без исключения президентов правом законодательной инициативы, правом на «срочные» законопроекты, правом вето и др. указывают на их (президентов) существенные позиции в системе законодательной власти. Кроме того, практически все главы государств этой группы в соответствии с национальными конституциями наделены правом делегированного законодательства – т. е. правом принимать акты, равные по силе с законами¹.

Значительными являются внешнеполитические полномочия президентов. Очевидно, что такой объем их компетенции ставит президента в центр всей системы публичной власти, дистанцируя от него (центра власти), прежде всего, законодательный орган страны, легислатуры территорий².

С точки зрения конституционной истории стран Латинской Америки примечательная особенность этих стран в целом заключена в их конституционной нестабильности: за годы независимости сменилось около 250 основных законов. В сравнении с латиноамериканскими странами страны Карибского бассейна, напротив, характеризуются высокой степенью стабильности³.

Понятно, что конституционная нестабильность негативно отражается на эффективности государственных институтов и государственно-правового строя в целом. Отмечается значительное расхождение между юридической и фактической конституциями; в недавнем прошлом положения национальных конституций носили формальный характер, применялись не закрепленные в конституциях средства и методы. Неэффективность конституционно-правовых механизмов компенсировалась традиционной политической культурой и харизмой политических лидеров. В результате сложного взаимодействия субъективных и объективных факторов в большинстве стран в той или иной степени заметен разрыв между зафиксированным в конституциях госу-

¹ См. об этом: Червонюк В. И. Конституционное право зарубежных стран: курс лекций: в 10 выпусках. Вып. 1. Введение в конституционное право. Часть II. М.: Московский университет МосУ МВД России, 2008. С. 52–62; Червонюк В. И., Романьков А. И. Делегированное законодательство и регламентарная власть // Конституционное развитие Российской Федерации: проблемы теории и практики». Рязань, 2010. С. 54–61.

² Вместе с тем институты Латинской Америки остаются подвержены воздействию сильного североамериканского «соседа». Не устраивающий его государственный режим, чрезмерная, по оценкам США, дистанцированность от американских интересов, не оставляется без внимания. Использование высокоточных технологий смены неугодных режимов нередко применяется на практике, притом даже в отношении к высокоразвитым странам Латинской Америки. Именно этот фактор явился одной из доминант воздействия на ситуацию в Бразилию в 2017–2018 гг., а затем и организацию оппозиционными проамериканскими силами импичмента в отношении демократически избранного Президента страны, который отличался самостоятельностью и независимостью в отношении США.

³ По некоторым подсчетам за вторую половину XX в. сменилось до 66% конституций государств Латинской Америки (см.: Манасян Л. Стабильность конституции как важнейшая предпосылка укрепления конституционализма в современных государствах // Сравнительное конституционное обозрение. – 2013. – № 5. – С. 26).

дарственным строем и существующим на практике государственным (политическим) режимом¹.

Период военных диктатур в ряде латиноамериканских государств характеризовался тем, что в качестве базового законодательства применялись президентские декреты, избирательные процессы приостанавливались или носили формальный характер, руководство государством осуществлялось внеконституционными органами.

Таким образом, до начавшихся со середины 80-х годов XX в. конституционных преобразований в регионе преобладали суперпрезидентские республики, характеризовавшиеся дисбалансом властных полномочий и чрезмерной их концентрацией в руках исполнительной власти, слабостью политических партий, высокой степенью централизации государственного аппарата, политической активностью вооруженных сил, фактической неподконтрольностью кабинета министров конгрессу (предусмотренная в отдельных случаях интерпелляция не служила основой для вотума недоверия правительству и не влекла за собой отставки кабинета министров или его отдельных членов). Персонализации власти способствовали и особенности политической культуры. Важную роль играли различные структуры, созданные при президенте (советы национальной безопасности, администрация президента, президентские советы и др.).

Одновременно президент наделялся широкими нормотворческими полномочиями, включая законодательную область. Фактически внешняя и внутренняя политика больше определялись президентскими указами, чем принятыми парламентом законами. Часто и необоснованно применялся механизм президентского вето, причем как по отношению к принятым законам в целом, так и к отдельным его частям (выборочное вето). В ряде стран главы государств активно вмешивались в сферу деятельности высшей судебной власти, оказывая прямое влияние на формирование их состава и применяя процедуру отставки к приверженцам закона. Создавались подконтрольные вертикальные структуры, назначались губернаторы, которые, в свою очередь, назначали алькальдов (мэров) и др. представителей местной власти либо использовали административный ресурс при выборах угодных должностных лиц.

Относительно часто применялась процедура роспуска парламента без конституционных на то оснований или же с таковыми. Необъятная власть базировалась в том числе на гегемонистской партийной системе, парламентском большинстве правящей партии, принадлежности к ней большинства губернаторов и других руководителей местной власти, фактическом сращивании партийных и государственных функций.

Пользуясь неограниченными административными ресурсами, глава государства определял своего преемника и обеспечивал его избрание. На практике широкие конституционные полномочия усиливались гипертрофированным развитием института чрезвычайного и осадного положения. В 1980-е годы в новых демократиях и в странах, избежавших авторитарного правления, назрела необходимость конституционных реформ. Приняты новые конституции — Гондурас, Сальвадор, Гватемала, Гаити, Бразилия, Парагвай, Перу, Аргенти-

¹ Энциклопедия Латинской Америки. С. 106.

на, Уругвай, Эквадор, Доминиканская Республика (2010) или обновлены прежние – Панама, Боливия, Гватемала, Уругвай, Колумбия, Чили)¹.

На рубеже конца XX – начала XXI в. современные государства анализируемого региона существенно модернизировались: их уже более нельзя называть странами с диктаторскими режимами, «колыбелью современного каудизма» (А. Г. Орлов).

Отмечается существенное усиление статуса политических партий; сняты ограничения на их деятельность и функционирование средств массовой информации; конституционно гарантирована секуляризация общества. Разительные перемены произошли в сфере гуманитарного права: в национальных конституциях зафиксирован соответствующий международным стандартам комплекс основных права и свобод, а также гарантий их реализации и защиты. Принятые конституции заметно расширили элементы партисипаторной демократии – плебисциты, референдумы, право на народную законодательную инициативу, право отзыва выборных должностных лиц. Особо уделено внимание правам человека².

Безусловно то, что все эти страны включились в мировой демократический процесс. В результате реформ в иберовских странах сохранилась, хотя и со значительной модификацией, президентская форма правления; для целой группы государств региона характерным является переход от так называемой суперпрезидентской республики к умеренной президентской модели³.

Так, существенно реформированная в 2005 г. Конституция Чили (принято 58 поправок) подвела черту под авторитарным наследием. Срок президентства сокращен с 6 до 4 лет без права переизбрания, упразднен институт пожизненных сенаторов, президент полномочен назначать и отправлять в отставку главнокомандующих родами войск и корпуса карабинеров (полиции). Совет национальной безопасности ограничен исключительно консультативными функциями, изменены механизмы введения чрезвычайного положения, усилены финансовые полномочия конгресса.

Ослаблению исполнительной власти способствовала и смена экономической модели, прежде всего, резкое уменьшение государственного вмешательства в экономику и приватизация государственного сектора. Благодаря упрощенному механизму импичмента или в результате массовых акций протеста главы целого ряда государств досрочно прекратили свои полномочия, при этом смена власти во всех случаях происходила в соответствии с конституционными процедурами.

Симптоматично что, принимая отражающие новые реалии национальные конституции, некоторые из латиноамериканских стран отказались от прямого закрепления в Основном законе президентской формы правления. Так, Конституция Бразилии 1988 г. в первоначальной версии не определилась с конкретной моделью формы правления. И только в последующем поправками к Конституции, принятыми на референдуме в 1993 г., большинство избирателей

¹ Энциклопедия Латинской Америки. С. 107.

² Там же. С. 108.

³ Червонюк В.И. Конституционное право зарубежных стран: курс лекций: в 10 вып. Вып. 4. С. 111.

высказались за сохранение президентского правления, считая его наиболее рациональной моделью организации власти. Согласно ст. 2 Акта о переходных конституционных положениях действующей Конституции Бразилии «в день 7 сентября 1993 г. избирательный корпус путем плебисцита определит форму (республика или конституционная монархия) и систему правления (парламентаризм или президентализм), которые должны действовать в стране¹. Как известно, в соответствии с конституционной поправкой от 25 августа 1992 г. № 2 плебисцит состоялся 21 апреля 1993 г. По его результатам Бразилия осталась президентской республикой.

Модернизация государственной формы правления предопределила инновационные подходы в конституционном регулировании верховной власти: новые конституции существенно ограничили полномочия глав государств, произошла децентрализация управления, обеспечена автономия местной власти. В ряде государств (Аргентина, Перу, Гаити) президент конституционно не является главой кабинета министров². Отсюда внешне напоминает сложившуюся в современной Франции полупрезидентскую форму правления, президентско-премьерская республика, которая существует на Гаити (ранее французская колония), где премьер-министр временно (частичная или полная недееспособность) при необходимости замещает президента, в обычных условиях совместно формирует кабинет министров, координирует его деятельность³.

Весьма характерным для конституционного развития рассматриваемого периода латиноамериканских государств является демократизация избирательного законодательства: введены прямые президентские выборы с проведением вторых туров, реформы подтвердили или установили принцип выборности губернаторов и мэров, обеспечена в большей мере прозрачность выборов, учреждены независимые от исполнительной власти избирательные органы. Ограничены чрезвычайные полномочия главы государства (Колумбия), более автономными стали финансовые институты государства.

Примечательно, что государственные режимы в ряде стран региона в силу предоставленных главе государства конституционных полномочий (Мексика, Перу), политической практики (Боливия) или обоих факторов (Венесуэла) с известной долей условности относят к гиперпрезидентским республикам, большинство остаются умеренно президентской формой правления.

Есть и нетипичные для стран рассматриваемого региона модели организации верховной власти. Отмечается, что «в Суринаме и Гайане существует президентско-парламентская форма правления». Так, в Суринаме президент и вице-президент избираются квалифицированным составом Национальной ассамблеи; в Гайане президентом становится кандидат от политической партии, победившей на парламентских выборах: он глава государства, назначает премьер-министра. Согласно ст. 177 Конституции Кооперативной республики Гайаны в каждый список кандидатов на парламентских выборах должно быть включено не более одной кандидатуры в качестве кандидата в Президенты.

¹ Избранные конституции зарубежных стран. С. 600.

² Аргентинская Республика: конституционный строй, права человека, выборы / пер. с исп. ; ред.-сост. Н. М. Миронов. М., 2007. С. 24 и сл.

³ Там же. С. 112.

«Избиратель, который голосует на выборах за тот или иной список, одновременно голосует и за кандидата в Президенты, включенного в такой список»¹. Однако в Суринаме Президент – глава государства, государственного совета и Совета безопасности, одновременно занимает пост премьер-министра. Императивные положения ч. 1 и 2 ст. 70 Конституции Гайаны о том, что «Президент, путем издания воззвания, вправе в любое время назначить перерыв в работе Парламента», что Президент «путем издания воззвания, вправе в любое время распустить Парламент» ставят под сомнение вывод о так называемой смешанной форме правления². Очевидно, что более правильной была бы квалификация формы правления в обоих государствах как субпрезидентская.

Осуществляемые в странах Латинской Америки конституционные реформы, тем не менее, не устранили достаточно широкие полномочия глав государств. Такие полномочия сохранились в сфере государственного управления, обороны и безопасности страны; это также экстраординарные полномочия – введение чрезвычайного или осадного положения, законодательствование; право отлагательного вето, в том числе и выборочного; определение последовательности рассмотрения законопроектов; созывы чрезвычайных сессий и в отдельных случаях роспуск парламента; влияние на функционирование судебной власти и на силовые структуры государства (право на предоставление амнистии и смягчения наказаний, участие в формировании Вооруженных сил). Во всех государствах вице-президент возглавляют верхнюю палату.

В то же время заметным становится усиление полномочий парламентов: из представительных корпораций, условно наделенных правом законодательствования, они все более становятся реально действующими законодательными органами власти. Наряду с законодательствованием парламенты принимают активное участие в формировании высших судебных органов (Верховных судов и Конституционных судов); что очень важно, фактически усиливаются контрольные полномочия парламента в отношении исполнительной власти.

Таким образом, в современных условиях обнаруживаются новые тенденции в конституционной конструкции власти. В результате осуществляемых в странах Латинской Америки конституционных реформ значительно повысилась роль и эффективность парламентов, которые стали центрами дискуссий по ключевым проблемам развития страны, активизировалась их законодательная деятельность, в определенной мере усилен парламентский контроль над исполнительной властью.

Национальные парламенты отмеченной группы стран чаще всего имеют сходное наименование – национальный конгресс или национальная (народная) ассамблея (хотя есть и исключения). К кандидатам в парламентарии предъявляются высокие требования: наличие гражданства (в ряде конституций только по рождению), достижение возраста, как правило, 25 лет или 21 года, обязанность проживать на соответствующей территории государства в течение определенного времени. К претендентам в верхнюю палату конституции устанавливают еще более жесткие требования: достижение 30 лет, проживание на

¹ Конституции государств Америки : В 3 т. Т. 3: Южная Америка. С. 476.

² Там же. С. 431.

территории государства в течение более продолжительного времени и даже наличие определенного ежегодного дохода. Способы формирования нижних палат (однопалатного) парламентов – общенациональные выборы, как правило, с применением смешанной избирательной систем. По общему правилу предусматривается квота для женщин-депутатов. С точки зрения закреплённой в национальном Основном законе латиноамериканской правовой доктрины депутаты рассматриваются в качестве представителей всей нации и соответственно обладают свободным мандатом (т. е. не несут ответственности перед избирателями). Конституционно запрещается императивный мандат. Действует принцип несовместимости постов – пост депутата не может быть совмещен ни с каким другим постом или занятием какой-либо профессией. Широко распространен институт заместителей депутата; конституционно и законодательно гарантирован иммунитет и индемнитет парламентария. Конституционно установлены жесткие требования относительно участия в работе сессии (конституционный механизм – запрет открывать заседания без определенного кворума). В некоторых странах предусмотрена ответственность политических партий за поведение выдвинутых ими парламентариев.

Наиболее характерной особенностью парламентов латиноамериканских стран является высокий профессионализм законодателей, связанный с тем, что состав парламентов формируется из профессиональных политических деятелей; их участие в работе законодательной корпорации выступает основным доходом. Несколько необычна структура парламентов. В целом ряде государств в структуре парламента формируется постоянная комиссия, которая функционирует в период между сессиями парламента и полномочна принимать на себя ряд полномочий общенационального парламента (давать согласие на использование исполнительной властью национальной гвардии и вооруженных сил – Чили и др.).

В состав верхних палат включаются все экс-президенты, которые занимают пост сенатора пожизненно. На практике указанная группа лиц редко использует это право.

Структура парламентов может в равной мере быть как однопалатной, так и двухпалатной. Как правило, двухпалатный парламент присущ федеративной структуре государства, хотя есть и исключения (в Венесуэле сформирован однопалатный парламент).

Закрепленный в национальных конституциях и реализуемый в конституционной практике объем полномочий парламента обусловлен содержанием существующего в стране государственного режима. Обобщенно это: принятие и изменение конституции и законов; утверждение государственного бюджета; образование ряда госорганов, избрание должностных лиц и контроль за их деятельностью (сюда же относится и дача согласия при назначении дипломатических представителей, высших офицеров национальных вооруженных сил и др.; судебные полномочия (это довольно редко применяемое в конституционной практике парламентов право выдвигать официальные обвинения против членов правительства и других высших должностных лиц); полномочия по осуществлению внешней политики (в основном сводимые к ратификации

международных договоров и соглашений, заключенных исполнительной властью)¹.

Вместе с тем формы парламентского контроля, как правило, носят ограниченный характер (парламентарии наделены правом требования отставки министров, но не всего кабинета).

По мнению аналитиков, в целом по региону установлен полный гражданский контроль над вооруженными силами и обеспечена деполитизация армии. В ряде стран военные, находящиеся на действительной службе, лишены права голоса и не могут вступать в политические партии и социальные движения, силовые структуры возглавляют гражданские лица.

Новая военная доктрина аннулирует репрессивные функции вооруженных сил и сводит их роль к защите национального суверенитета и территориальной целостности страны. Наблюдается резкое сокращение численности личного состава вооруженных сил, приход нового поколения на службу в вооруженные силы.

Обращается внимание и на тот факт, что в условиях внутреннего конфликта растет роль и влияние Вооруженных сил Колумбии, активны в политике военные Перу. Высказываются предположения о том, что в случае обострения политического конфликта военные и другие силовые структуры могут вновь выйти на политическую сцену, как свидетельствует государственный переворот военных в 2009 г., совершенный вооруженными силами Гондураса; в сентябре 2010 г. предпринята попытка переворота в Эквадоре (одной из беднейших стран Латинской Америки). В 2011 г. подразделения армии и полиции вышли из-под контроля президента страны, захватили аэропорт в столице страны, городе Кито².

Обращая внимание на конституционный прогресс законодательных органов анализируемых стран, следует отметить тот факт, что применительно к отдельно взятым странам наблюдается патология в конституционном развитии. В частности, специалистами обращается внимание на то обстоятельство, что в Перу и Венесуэле усилены авторитарные тенденции вследствие личных качеств А. Фухимори (до 2000 г.) и бывшего президента Венесуэлы У. Чавеса³. Такой взгляд, по меньшей мере, представляется достаточно спорным и не соответствующим конституционным реалиям отмеченных стран.

Обоснование структуры власти латиноамериканскими исследователями, политическими деятелями иногда не соотносится с западными стандартами конституционного устройства власти. Так, известно, что положение о введении моральной власти прозвучало в обращении Симона Боливара ко II Национальному конгрессу Венесуэлы, открывшемуся 15 февраля 1819 г. в преддверии принятия Конституции 1819 г. Введение моральной власти Боливар считал одной из главных задач формирования государственности, создания конституционного строя в Венесуэле. Он исходил из того, что это следовало из конкретной социальной обстановки, соответственно ратовал за учреждение в структуре национального парламента Палаты морали. По мнению исследовате-

¹ См., например: Конституция Боливарианской Республики Венесуэла от 30 декабря 1999 г. // Законодательство Боливарианской Республики Венесуэла: Сб. док. : В 3 т. Т. 1. М. : Междунар. отношения, 2011. С. 49–50.

² См. об этом: Конституционное право зарубежных стран: 2-е изд., обновл. и доп. / Червонюк В. И. и др. С. 217.

³ Там же. С. 109.

лей, конституционные проекты Боливара 1819 и 1826 гг. стали важнейшими юридическими источниками действующей Конституции Венесуэлы 1999 г. Это влияние обнаруживается как в структуре, так и в содержании Основного закона, как в принципах, так и в закреплении отдельных институтов, среди которых «институт гражданской власти, действующий в сфере обеспечения публичных интересов»¹. Гражданскую власть осуществляет Республиканский совет по морали, в структуру которого входят защитник народа, прокуратура и генеральный контрольный орган республики. Статус совета детализирован Органическим законом о гражданской власти, принятым 25 октября 2001 г. Как отмечают конституционалисты (Э. С. Дабагян), «безусловную новацию венесуэльского учредителя – создание гражданской власти, практически отсутствующей в других странах, которой отводится особое место в решении проблем морально-нравственного и этического характера»².

Государственно-территориальное устройство стран Латинской Америки имеет свои особенности. В исторической ретроспективе большинство стран Латинской Америки и Карибского бассейна составляли федерации. Такой подход к выбору модели территориальной организации власти правомерно связывать с борьбой за независимость. В ходе государственно-правового развития отношение к такой модели изменяется. Так, в 1830 г. Великая Колумбия распалась на Венесуэлу, Колумбию и Эквадор. Прекратила существование конфедерация Перу и Боливии в 1839 г.; на основе Объединенных провинций Центральной Америки образовались Никарагуа, Коста-Рика, Сальвадор, Гватемала, Гондурас³. Предпринимались попытки создать федерации (полуфедеральные формы) в Чили и Колумбии. В 1956 г. парламент Соединенного Королевства принял решение об образовании Вест-Индской федерации, в 1864–1866 гг. все мелкие государства – Доминика, Гренада, Монтсеррат, и др. – объединились в государственно-подобное образование.

По существующей статистике, в настоящее время только три государства – Бразилия, Аргентина и Венесуэла являются государствами с федеративной структурой; официально британский доминион Сент-Китс и Невис объединились в федерацию; в 1981 г. создана Организация Восточно-Карибских государств – конфедеративное объединение с единым Центральным банком, общей валютой, Восточно-Карибским Верховным судом и региональной системой безопасности и обороны. В созданное надгосударственное образование вошли Антигуа и Барбуда, Гренада, Доминика, Сент-Винсент, Сент-Китс и Невис и Сент-Люсия. В 1988 г. поднят вопрос о создании единого государственного объединения Гренады, Доминика, Сент-Винсент, и Сент-Люсия в единое государство, но политической (государственно-правовой) формы не найдено.

В большинстве же стран Латинской Америки в основу формирования государственно-территориальной организации страны положен принцип унитаризма. При этом в ряде таких стран административно-территориальное деление включает оставшиеся со времен колониального владения архаичные административно-территориальные образования. Центральным звеном террито-

¹ Конституция Боливарианской Республики Венесуэла от 30 декабря 1999 г. С. 3–74.

² Алексеева Т.А. Моральная власть в конституционном проекте Симона Боливара 1819 г. // Латинская Америка. – 2014. – № 4. – С. 4–16, 14.

³ Война за независимость Латинской Америки. Внутренние и внешние факторы, повлиявшие на характер войны за независимость в Латинской Америке. С. 14–23.

риального деления в рассматриваемых странах является провинция (к примеру, Эквадор), департамент (Колумбия, Перу и др.), область (Чили). Сохраняется, как правило, двухзвенная или трехзвенная структура административно-территориального деления: (а) провинции и общины; департаменты и муниципальные округа; департаменты и автономные муниципальные округа; департаменты и местные хунты; (б) провинции, кантоны, округа; области, провинции и коммуны; департаменты, провинции и округа. Имеет место и четырехзвенная структура территориального деления: департаменты, округа, общины и кварталы или сельские районы; департаменты, провинции, районы и кантоны¹. Такая структура, в частности, имеет место в Панаме.

По Конституции Перу 1993 г. в территориальной структуре государства предусмотрены экономические регионы, в которых создаются особые органы публичной власти: органы региональной администрации (при сохранении на местах государственного централизованного управления и местного самоуправления) и региональные ассамблеи. В Колумбии кроме 22 департаментов конституционно созданы пять интендантств и пять комиссариатов (иногда именуемые «национальными территориями»), которые подразделяются на муниципалитеты или муниципальные округа. И те и другие в отличие от обладающих известной автономией департаментов, находятся под непосредственным управлением центрального правительства².

Столица Колумбии имеет особый административный статус – статус специального округа (*distrito especial*).

Система местного самоуправления в особенности в унитарных государствах централизована: представительные органы местного самоуправления формируются на низовом (муниципальном) и на среднем (региональном, департаментском, провинциальном уровне). При этом если местное самоуправление на уровне департаментов и провинций действует только в трех странах Латинской Америки, то на муниципальном уровне (муниципия, округ, кантон, община, приход) оно действует повсеместно. К выборным органам местного самоуправления относятся муниципальные советы

Конституционно-правовой колорит стран Карибского бассейна в сравнении со странами Латинской Америки все же иной. Юридически во всех странах (кроме Кубы) установлены режимы политической демократии, гарантирующие соревновательную многопартийную политическую систему, регулярные свободные конкурентные и альтернативные выборы при всеобщем, равном и тайном голосовании, основным политическим силам обеспечен доступ к СМИ и равные возможности для агитации и пропаганды. Степень соблюдения политических прав (избирательные права, политический плюрализм, и партисипация, эффективные некоррупцированные правительства, допускающие контроль над своей деятельностью и несущие ответственность перед избирателями) и гражданская свобода (свобода выражения и свобода совести, право на объединения в политические партии и НПО, независимая и справедливая судебная система, личная свобода и соблюдение прав человека) позво-

¹ Еремян В.В. Местное управление и самоуправление в Латинской Америке : монография. М. : РУДН, 2001. С. 412 – 413.

² Там же. С. 413–415.

ляют выделить в Латинской Америке три группы стран: свободные – 23, частично свободные – 9 и одну страну относят к несвободным¹.

В отличие от стран Латинской Америки, где приоритетной является президентская или полупрезидентская форма правления, парламентское правление² преобладает в бывших британских колониях – англоязычных странах Карибского бассейна. В соответствии с Вестминстерской моделью в организации верховной власти таких стран нет четкого разделения между законодательной и исполнительной властью, премьер-министр и члены правительства входят в состав парламентского большинства, как правило, принадлежат к правящей партии или коалиции. Большинство стран этой группы – это конституционные монархии (Антигуа и Барбуда, Багамы, Барбадос, Белиз, Гренада, Сент-Висент и Гренадины, Сент-Китс и Невис, Сент-Люсия, Ямайка).

Формально главой государства является британский монарх, генерал-губернатором может быть любой гражданин Содружества (на практике гражданин страны). Конституционно срок полномочий, как правило, не оговорен, не ограничен. По согласованию монарх назначает преемника. По его поручению лидер победившей политической партии на парламентских выборах формирует правительство, его состав утверждается генерал-губернатором. Он же утверждает лидеров оппозиции и назначает сенаторов; по рекомендации премьер-министра распускает парламент. Такая же модель существует и в республиках – Доминике, Тринидад и Тобаго и др.

Определенное сходство с уже описанными конституционными режимами в СРВ и МНР сохраняется на Кубе. Институт президентуры представлен председателем Госсовета.

Специфика формы правления определила и особенности в организации законодательной власти, устройстве парламента. В большинстве стран региона учреждены двухпалатные парламента (Антигуа и Барбуда, Багамы, Барбадос, Белиз, Гренада, Сент-Висент и Гренадины, Тринидад и Тобаго, Ямайка). парламента может быть досрочно распущен по предложению премьер-министра. Законодательное производство соответствует месту и роли парламента в системе верховной власти. Правом законодательной инициативы наделены члены правительства и парламентарии; финансовые законопроекты рассматриваются только в нижней палате.

Судебная власть состоит из судов общей юрисдикции, возглавляемых Верховным судом. Судьи назначаются генерал-губернатором (в парламентской республике – президентом) после консультаций с премьер-министром и лидером оппозиции. В Организации восточно-карибских государств действует единый Верховный восточно-карибский суд в составе Высшего и Апелляционного судов, состоящий из представителей стран-участников (по одному от каждой страны). Продолжает действовать в качестве апелляционного суда Юридический комитет Британского тайного совета при королеве.

¹ Энциклопедия Латинской Америки. С. 108

² О Парламентском правлении см. : Червонюк В.И. Конституционное право зарубежных стран. Вып. 3. Ч. 1. С. 124–135.

Глава 23. Основы конституционного права Республики Панама



§ 1. Конституционные характеристики страны и ее государственные символы

Панама – государство, расположенное в Центральной Америке на Панамском перешейке, граничит с Колумбией на юге (225 км), на севере – с Коста-Рикой (330 км). На западе омывается Тихим океаном, на востоке – Карибским морем. Общая протяженность сухопутных границ составляет 555 км. Панаме также принадлежат острова Койба и Табога, архипелаги Лас-Перлас и Ислас-Секас в Тихом океане, а также остров Исла-Гранде, архипелаги Бокас-дель-Торо и Сан-Блас в Карибском море, а также множество мелких островков вдоль обоих побережий.

Площадь страны составляет 78,2 тыс. кв. км. (с островами). 75 420 кв.км. – общая, в том числе 74 340 кв. км. – это суша. Действующая Конституция страны устанавливает, что территория Республики Панама включает в себя поверхность земли, территориальное море, континентальный шельф, недра и воздушное пространство между Колумбией и Коста-Рикой, в соответствии с договорами о границах, которые Панама заключила с этими государствами (ч. 1 ст. 3)¹.

Столицей страны, согласно Конституции, является г. Панама (население 880 600 чел.); крупнейшие города – Сан-Мигелито (321 500), Токумен (88 500). По оценочным данным на конец 2018 г., численность населения составляет 4 159 774 чел. Естественный прирост составляет 1,4 %; рождаемость на 1000 чел. – 19, смертность на 1000 чел. – 5; доля населения до 15 лет составляет 29 %, 65 лет и старше – 7 %; средняя ожидаемая продолжительность жизни равняется 76 годам (соответственно 74 г. – для мужчин и 79 лет – для женщин). Рост численности населения за 2018 г. составил 66 956 чел.

¹ Конституции государств Америки: В 3 т. Т. 1: Северная и Центральная Америка. С. 718.

Состав населения: испано-индейские метисы и мулаты Метисы (потомки смешанных браков индейцев и белых) – 70 процентов, негры, мулаты, и самбо – 14 %, белые – 10 %, индейцы – 6 %.

По докладу ПРООН «О развитии человека 2009», уровень грамотности взрослого населения составил 93,4 %.

Конституционно «официальным языком Республики является испанский язык (ст. 7). Наряду с официальным используются и другие языки. Так, английский язык 14 % панамцев считают родным языком. Кроме того, такая этносоциальная группа, как индейцы (куна, чоко и др.) говорят на многочисленных наречиях.

Основной конфессией являются католики, по существующим сведениям их – 85 %, при этом конституционно «признается, что католическая религия является религией большинства панамцев»¹; 15 % составляют протестанты. Основной закон страны императивно предписывает: исповедание любых религий, так же как и отправление любых религиозных культов, свободно при соблюдении лишь одного ограничения – уважения к христианской морали и к общественному порядку. Религиозные ассоциации являются юридическими лицами, они распоряжаются и управляют своим имуществом в рамках, установленных законом, как и другие юридические лица (ст. 35, 36).

Денежная единица Панама бальбоа; доллар США.

Национальный праздник – 3 ноября – День провозглашения независимости от Колумбии и образования (1903) панамского государства; 10 ноября и 28 ноября – День воззвания к независимости или День независимости от Испании (1821 г.).

§ 1.1. Государственные символы Панама

Конституция страны устанавливает, что «символами Нации являются гимн, флаг и герб, утвержденные Законом № 34 1949 года» (ст. 6)².

Флаг Панама был официально утвержден 20 декабря 1903 г. – именно в это время страна провозгласила свою независимость от соседней Колумбии, в составе которой она просуществовала больше 80 лет; в 1904 г. был временно одобрен Учредительным собранием, а в 1925 г. флаг был принят окончательно. Каждый год 4 ноября Республика Панама торжественно отмечает День Флага – праздник славы нации и ее гордости.



Государственный флаг представляет собой прямоугольное полотнище – классическая форма для флагов подавляющего большинства мировых держав. Стороны флага Панама соотносятся друг с другом в пропорции 2:3, а само поле флага поделено вертикально и горизонтально на четыре равноценные части. Нижний прямоугольник, расположенный в основании флага Панама, имеет ярко-синий цвет. Он служит символическим изображением вод, омывающих панамскую землю, – Тихого океана и Карибского моря. Над ним располагается белое поле с ярко-синей пятиконечной звездой в его центре. Эта часть государственного символа Панама напоминает о важности мира. Такое же белое поле, но с красной звездой в центре – в нижней части свободного края флага. Верхний наружный прямоугольник полотнища – красный.

¹ Конституции государств Америки : В 3 т. Т. 1: Северная и Центральная Америка. С. 729.

² Там же. С. 719.

Это дань памяти всем патриотам, пролившим кровь при защите суверенитета страны. Официальное описание флага Панама в государственном законе трактует цвета на полотнище несколько по-иному. Синий и красный цвета представляют Консервативную и Либеральную партии Панама. Кроме того, синий цвет символизирует Тихий океан и Карибское море, а красный – пролитую при защите страны кровь. Белый цвет олицетворяет мир. Синяя звезда – символизирует гражданские качества чистоты и честности, красная – власть и закон.

В истории геральдики Панама известен еще один флаг, который появился в 1823 г. и изображение которого было иным: полотнище флага делилось горизонтально на тринадцать равных полос, семь из которых были красными, а шесть – желтыми; в прямоугольном крыже, расположенном у древка, на синем поле были начертаны два стилизованных золотых солнца, соединенных узким перешейком. Таким образом, символ напоминал о связывающем два великих океана – Тихий и Атлантический – панамском канале.

Как геральдический символ центрально-американского государства *Герб Панама* был принят временно, определенно и согласно тем же самым законам, по которым приняли и Флаг Панама: в 1904 герб был официально принят согласно закону 64 от 4 июня 1904, подписанному президентом Ассамблеи д-ром Ортегой и президентом республики д-ром Мануэлем Герреро.



На Герб Панама в центре щита находится изображение Панамского перешейка, или канала (главной отрасли доходов экономики Панама). Главная часть герба включает две четверти. Верхняя область – серебряный меч и винтовка, внизу рог изобилия и южноамериканская гарпия – один из крупнейших представителей семейства ястребиных, самый сильный пернатый хищник Америки который считается национальным символом Панама. Остальные символы на щите означают защиту свободы, труд и др. По бокам национальные флаги Панама. 9 звездверху – 9 провинций Панама. Орел держит ленту с национальным девизом «На благо мира» (лат.).

§ 2. Конституционная история. Действующая Конституция Панама

Атлантическое побережье Панама было открыто в 1501 г. Родриго де Бастидасом, а в 1502 г. Христофор Колумб обследовал большую часть современной территории Панама, которая и перешла под владычество Испании. Примерно в 1510 г., прибывший в Панаму (в то время она именовалась Кастилия дель Оро) испанец Васко Нуньес де Бальбоа, поднял мятеж против представителей короны и провозгласил себя правителем поселения, но в 1513 г. он был обвинен в измене и казнен.

В колониальный период страны территория современной Панама использовалась коренными народами Центральной Америки и Карибских островов как коридор, связывающий Карибское море и Тихий океан. Кроме того, колонизаторы использовали Панаму (на местном наречии это обозначает «изобилие рыбы») как опорный пункт для последующей колонизации богатыми ресурсами Перу. Будучи удачным транспортным узлом, Панама одновременно служила объектом для многочисленных пиратских атак на территорию страны.

В течение XVI–XVII вв. Панама служила транзитной территорией, по которой шли в Испанию товары из колоний Тихоокеанского побережья Америки.

28 ноября 1821 г. Панамой провозглашена независимость от Испании (в составе новой Гренады); с 1821 по 1903 гг. страна находится в составе Колумбии. 3 ноября 1903 г.

провозглашена независимость от Колумбии. По договору 1903 г. с США часть территории Панамы – зона Панамского канала – передана США в бессрочное пользование. Новые договоры о Панамском канале 1 октября 1979 г. признают суверенитет Панамы над зоной канала и предусматривают поэтапную передачу канала под ее юрисдикцию. Окончательная передача контроля над этой частью территории панамскому государству юридически произошла 31 декабря 1999 г.¹

Первая Конституция Панамы принята в 1904 г. (после провозглашения независимости от Колумбии); вторая – в 1941 г.; третья – в 1946 г. Все эти конституции носили либеральный характер, однако время от времени каждая из них полностью или применительно к отдельным конституционным установлениям часто приостанавливались или открыто нарушались.

Действующая Конституция, принятая – 11 октября 1972 г., является четвертой после обретения Панамой независимости.

§ 2.1. Форма и структура действующей Конституции Панамы. Порядок внесения поправок. Конституционные реформы (пересмотр Конституции)

Правовая система Панамы тяготеет к континентальной семье права, ее романской ветви. Соответственно выстроена и конституционная система. Композиционно Основной закон Панамы представляет единый систематизированный кодифицированный акт.

В технико-юридическом отношении Конституция снабжена вводной частью (преамбулой), а основной нормативный материал композиционно представлен 15 титулами; титулы могут непосредственно объединять нормативные комплексы, зафиксированные в статьях (титулы I, II, X–XV), но могут рубрицироваться на главы, а те, в свою очередь на статьи (титулы III–IX).

Структура Конституции в общем отвечает европейским аналогам, хотя и имеет значительные особенности. Конституционный текст состоит из следующих компонентов:

Преамбула;

Титул I «Государство Панама» (ст. 1–7).

Титул II «Граждане и иностранцы» (ст. 8–16).

Титул III «Личные и социальные права и обязанности». Глава 1. «Основные гарантии» (ст. 17–51). Глава 2 «Семья» (ст. 52–59). Глава 3 «Труд» (ст. 60–75); Глава 4 «Национальная культура» (ст. 76–86). Глава 5 «Образование» (ст. 87–104). Глава 6 «Здоровье, социальная безопасность и социальная помощь» (ст. 105–113). Глава 7 «Экологический режим» (ст. 114–117). Глава 8 «Аграрный режим» (ст. 118–124).

Титул IV «Политические права». Глава 1 «Осуществление гражданских прав» (ст. 125–128). Глава 2 «Участие в выборах» (ст. 129–135). Глава 3 «Избирательный трибунал» (ст. 136–139).

Титул V «Законодательный орган». Глава 1 Законодательная ассамблея» (ст. 140–157). Глава 2 «Разработка законов» (ст. 158–169).

Титул VI «Исполнительная власть». Глава 1 «Президент и Вице-президент» (ст. 170–188). Глава 2 «Государственные министры» (ст. 189–193). Глава 3 «Совет министров» (ст. 194–195). Глава 4 «Генеральный совет министров» (отменены ст. 196–197).

Титул VII «Судебная администрация». Глава 1 «Судебный орган» (ст. 198–215). Глава 2 «Прокуратура» (ст. 216–221).

¹ Борьба за канал и его национализация // История Латинской Америки. С. 353–365.

Титул VIII «Муниципальное и провинциальное устройство». Глава 1 «Представители районов» (ст. 222–228). Глава 2 «Муниципальное устройство» (ст. 229–248). Глава 3 «Провинции» (ст. 249–253).

Титул IX «Общественное достояние». Глава 1 «Имущество и права государства» (ст. 254–263). Глава 2 «Государственный бюджет» (ст. 264–274). Глава 3 «Главное Контрольное Управление Республики» (ст. 275–276).

Титул X «Национальная экономика» (ст. 277–293).

Титул XI «Государственные служащие» (ст. 294–304).

Титул XII «Государственная и общественная безопасность» (ст. 305–307). Титул XIII «Конституционные реформы» (ст. 308).

Титул XIV «Панамский канал» (309–317).

Титул XV «Заключительные и переходные положения» (ст. 318–322).

Поправки в действующую Конституцию вносились в: 1978 и 1983 гг. (связанные с реформированием партийной и избирательной систем страны), в 1994 г. (внесенной поправкой вводился конституционный запрет на формирование вооруженных сил), 2004 г. (предусматривает сокращение числа вице-президентов с двух до одного).

В ст. 308 Конституции предложены три альтернативных способа внесения поправок в Конституцию, включая введенный поправками в 2004 г. порядок пересмотра Основного закона специально созываемой Конституционной ассамблеей. В соответствии с конституционно установленным порядком поправки принимаются Национальной ассамблеей в трех чтениях простым большинством голосов дважды: (а) или ассамблеями двух последующих созывов (в таком случае при повторном рассмотрении в проект нельзя вносить поправки) или (б) на двух последующих сессиях ассамблеи одного и того же созыва (в этом случае при повторном рассмотрении допускается пересмотр отдельных положений проекта, однако поправки должны быть дополнительно одобрены на референдуме). Конституционно установлено, что исполнительная власть (включая Президента страны) не может блокировать принятие поправок (ст. 308).

В структуре Конституции обращает на себя внимание нетипичный для национальных основных законов нормативный комплекс, содержащийся в Титуле XIII и обозначенный как «Конституционные реформы». Обычно в конституционных актах относящиеся к конституционной реформе или полному пересмотру конституции установления не обособляются под специальной рубрикой¹.

По Конституции инициатива проведения конституционной реформы (полного пересмотра Конституции) принадлежит Законодательной ассамблее, Совету министров и Верховному суду. Конституционное оформление реализуемой инициативы, согласно Титулу XIII может соответствовать одной из следующих процедур:

(1) посредством законодательного акта, утвержденного в трех чтениях абсолютным большинством голосов членов Законодательной ассамблеи. В этом случае законодательный акт должен быть опубликован в официальном вестнике, после чего в течение первых пяти дней очередной сессии, следующей за выборами законодательного органа, Президент направляет акт Ассамблее для обсуждения и одобрения. Решение должно

¹ Конституции государств Америки. В 3 т. Т. 1. Северная и Центральная Америка. С. 846–847.

быть принято абсолютным большинством членов Ассамблеи в одном чтении без изменений;

(2) посредством законодательного акта, утвержденного в трех чтениях абсолютным большинством голосов членов Законодательной ассамблеи во время очередной ее сессии; после этого акт должен быть утвержден в трех чтениях абсолютным большинством членов Ассамблеи на непосредственно следующей за ней сессии.

Утвержденный отмеченным образом законодательный акт должен быть опубликован в официальном вестнике и направлен на прямое всенародное обсуждение (*consulta popular*) на референдуме, который должен состояться в срок, установленный Законодательной ассамблеей, но не должен быть меньше трех и больше шести месяцев с момента утверждения законодательного акта на второй очередной сессии.

Утвержденный согласно любой из указанных процедур законодательный акт вступает в силу с даты его опубликования в официальном вестнике¹.

В отдельном Титуле Конституция закрепила статус Панамского канала: он объявляется неотчуждаемым панамской Нации². Открыт для мирного и непрерывного прохода по нему судов всех наций (ст. 309). Для обеспечения безопасного, продолжительного активного и рентабельного функционирования и модернизации Канала, управления им и контроля за его эксплуатацией учреждено Ведомство Панамского канала (ст. 310) – автономное юридическое лицо публичного права. Руководство Ведомством Панамского канала осуществляется Руководящим Советом в составе 11 директоров.

Ведомство Панамского канала ежегодно осуществляет выплаты в Государственную казну тоннажного сбора или его эквивалента, взимаемого с судов в качестве платы за транзитный проход через Панамский канал. Размер сбора устанавливается Ведомством Панамского канала и не может быть ниже того, который Республика получила к 31 декабря 1999 года³.

§ 3. Форма правления и конституционная система высших органов государства

Новая Конституция принципиально модифицировала форму правления. Система прямых выборов Президента была заменена выборами представительным органом – Национального собрания на период в 6 лет, без права переизбрания на эту должность в течение двух последующих сроков. 11 октября 1972 г. Национальное собрание подавляющим большинством голосов избрало конституционным президентом Деметрио Лакаса. Учреждалась новая должность Верховного лидера панамской революции, которым был провозглашен командующий Национальной гвардией О. Торрихос Эррер. Он же был назначен главой правительства. Ему переданы были широкие права на 6 лет граж-

¹ Конституции государств Америки : В 3 т. Т. 1: Северная и Центральная Америка... С. 847–848.

² Панамский канал является кратчайшим путем между восточным и западным побережьями США. Именно и по этой причине до 1936 г. Панама фактически была под протекторатом США. Вплоть до 1979 г. США обладали суверенитетом над Зоной Панамского канала, а включительно до 1999 г. собственно осуществляли управление каналом. Для сохранения контроля над каналом США прибегали к различным силовым акциям: в 1988 г. применили жесткие экономические санкции; в декабре 1989 г. осуществили интервенцию в Панаму с целью свержения военного режима.

³ Конституции государств Америки : В 3 т. Т. 1: Северная и Центральная Америка... С. 849–851.

данского и военного характера – координировать деятельность всей администрации, назначать и смещать государственных министров и глав важнейших правительственных ведомств, командиров и офицеров вооруженных сил. В компетенцию входило заключение международных договоров и контроль за внешней политикой. В конце 1978 г. Торрихос принял закон о легализации деятельности политических партий в стране¹.

В качестве главной задачи внешнеполитической деятельности Торрихос восстановление полного суверенитета Панама над зоной канала. В августе 1970 г. вручена нота США. В 1977 г. подписаны с США два договора: Договор о канале и Договор о нейтралитете и управлении каналом срок действия договора до 31 декабря 1999 г. определена ежегодная плата США за пользование каналом в сумме 10 млн долл. С момента вступления договора в силу и до означенного срока под юрисдикцию должны были перейти все объекты в зоне канала

В 1983 г. под влиянием сменившего на посту главнокомандующего Национальной гвардии Законодательная ассамблея приняла закон о создании Сил национальной обороны, целью создания которых являлось превращение Национальной гвардии из полицейских сил в современные Вооруженные силы, состоящие из трех родов войск: пехоты, ВМФ и ВВС.

После принятия Конституционного акта 1983 г. в Панаме восстановлены система прямых всеобщих выборов президента. С 1989 г. начался конституционный кризис, к власти пришли правые. В декабре 1989 г. Законодательная ассамблея назначила Норьегу главой правительства с предоставлением ему чрезвычайных полномочий. В ночь с 19 на 20 декабря – вооруженная интервенция США против суверенной Панама. К 24 декабря сопротивление было сломлено, Норьега приговорен к 40 годам тюремного заключения. За несколько дней до начала агрессии ставленник США г. Эндара назначен на военной базе США. Одновременно с этим приведен к присяге новый президент Панама. Вслед за этими событиями в стране проводятся неолиберальные реформы. Однако недовольство к центральным властям нарастает; в 1994 г. на Парламентских выборах побеждает блок левых сил, устанавливается двухпартийная система.

Государство использовало выгодное геополитическое положение: ежегодно в казну за использование канала поступало около 100 млн долл. 14 декабря 1999 г. происходит окончательная передача под юрисдикцию Панама канала и прилегающей к нему зоны².

Для оценки конкретной модели организации верховной власти современной Панама существенное значение имеет содержащаяся в ст. 1 Конституции (необычная для современных конституций) формула организации власти. Согласно Основному закону *«форма правления государства – унитарная, республиканская, демократическая и представительная»*³. Из этого, по меньшей мере, следует: что формально-юридически глава государства не первенствует в системе разделения властей. При этом особо сделан акцент на представительных началах организации верховной публичной власти. Видимо, этим обстоятельством обусловлена структура Конституции, в которой на первое место среди других высших органов государства поставлен Парламент.

Вместе с тем отмеченное не дает основания для вывода о конституционном признании в качестве модели верховной власти – парламентское правление. Согласно ст. 2 Конституции государственную власть (которая «исходит только от народа») осуществляет государство через законодательные, испол-

¹ Конституции государств Америки : В 3 т. Т. 1: Северная и Центральная Америка С. 365.

² Там же. С. 369.

³ Там же. С. 718.

нительные и судебные органы, которые в рамках своих полномочий действуют раздельно, но в гармоничном сотрудничестве друг с другом¹. Обращает на себя внимание последовательность расположения властей: исполнительная власть в данной статье поставлена на первое место, в то время как при определении конституционного статуса высших органов государства (Титул V) на первое место в системе властей Конституция поставила законодательный орган (очевидно, что аналогия с Конституцией США имеет место). Тем самым учредитель Конституции намеревался более чем прежние конституции, отделить демократический характер государственного строя, особо подчеркнув принадлежность власти народу, единственным общенациональным представителем которого является Парламент. Одновременно обращает на себя внимание и конституционно определенный способ формирования главы исполнительной власти – Президента, который, согласно Основному закону, избирается народом прямыми выборами

Вместе с тем положения ст. 2 Конституции не должны оставлять иллюзий относительно равенства властей. Правовой смысл этих положений раскрывается в сопоставлении с положениями титулов V и VI Конституции. Так, согласно ст. 178 Президент Республики лично, по собственному усмотрению назначает и увольняет государственных министров; координирует деятельность Администрации и государственных учреждений; наблюдает за соблюдением общественного порядка; принимает необходимые меры для того, чтобы Законодательная ассамблея собиралась в день, указанный в Конституции, или издает декрет, на основании которого она созывается на внеочередную сессию; представляет в начале каждой легислатуры — в первый день каждой очередной сессии — послание о деятельности Администрации; представляет возражения на законопроекты, которые считает не соответствующими Конституции; аннулирует приказы или распоряжения, издаваемые государственными министрами в соответствии со статьей 181; осуществляет иные полномочия, которыми наделяется в соответствии с положениями настоящей Конституции². В то же время Конституция достаточно определенно установила пределы президентской власти. В частности, являясь принадлежностью исполнительной власти, Президент в то же время не обладает правом законодательной инициативы, поскольку это прерогатива министров; указы Президента, кроме некоторых, подлежат контрасигнации — должны быть подписаны и президентом, и компетентным министром (ст. 181).

Акты, издаваемые Президентом Республики, за исключением тех, которые он вправе издавать во исполнение полномочий, реализуемых лично, не имеют юридической силы, если не будут подписаны соответствующим министром, в порядке контрасигнатуры; визирование делает соответствующего министра ответственным за исполнение таких актов.

Приказы и распоряжения, издаваемые государственными министрами по указанию Президента Республики, обязательны к исполнению и могут быть отменены только Президентом, если противоречат Конституции или закону, без ущерба применению допустимых средств обжалования.

¹ Конституции государств Америки : В 3 т. Т. 1: Северная и Центральная Америка. С. 718.

² Там же. С. 790–791, 793–794.

В литературе обращается внимание на то, что Конституция не наделяет Президента правом вето на поправки к Конституции (ст. 308)¹. Однако это нельзя рассматривать ограничением объема компетенции главы государства, такая логика законодательствования прямо вытекает из существующего в конституционной практике всякого государства порядка голосования по внесенным поправкам (почти всегда они принимаются квалифицированным большинством голосов членов Парламента; в то же время квалифицированным голосованием может быть «опрокинуто» отлагательное вето)².

Таким образом, если и квалифицировать Панаму как президентскую республику, то только со значительными оговорками.

Государственный режим Панамы – президентарный. На характер режима сказалось и то обстоятельство, что Панаме удалось избежать вооруженного конфликта между левыми и правыми силами, между тем как подобные конфликты в 1960–1980-е годы охватили почти все страны Центральной Америки. Кроме того, в Конституции нет прямых указаний на приоритетную идеологию, признается важность развития многопартийности и демократических принципов. Благоприятным фактором является и то обстоятельство, что большинство политических сил в стране разделяют центристские позиции. По этой причине идеологические расколы и конфликты слабо выражены и имеют, скорее всего, локальный характер и таким образом не угрожают стабильности конституционным порядкам.

Конституционная система высших органов государства представлена: Президентом – главой государства и главой исполнительной власти; Вице-президентами Республики; Законодательной ассамблеей – общенациональным законодательным органом; Советом министров; Верховным судом правосудия.

§ 4. Институт прав и свобод

Конституция Панамы посвящает институту прав человека титулы I–III.

Специальное закрепление получили фундаментальные принципы конституционно статуса личности. В частности, согласно запрещающей норме ст. 19 Конституции «не должно быть ни особых прав или личных привилегий, ни дискриминации по признаку расы, социального происхождения, пола, религии и политических убеждений».

Своего рода юридической аксиомой является положение о том, что «все панамцы и иностранцы равны перед законом». Конституция гарантирует широкий комплекс прав и свобод как применительно к собственным гражданам, так и находящимся на территории страны иностранцам (ст. 52–135).

Гарантиям прав и свобод посвящена специальная глава Конституции (гл. 2). Конституционно провозглашается, что предназначение органов власти в Республике состоит в том, чтобы защищать жизнь, достоинство и имущество своих граждан, независимо от их местонахождения, а также иностранцев, находящихся под ее юрисдикцией, чтобы обеспечивать эффективное осуще-

¹ Конституции государств Америки : В 3 т. Т. 1: Северная и Центральная Америка. С. 848.

² Червонюк В. И. Законодательная власть в зарубежных странах. В 2-х ч. Часть II. С. 59–69.

ствление их личных и социальных прав и обязанностей, а также чтобы соблюдать и обеспечивать соблюдение Конституции и законов.

Достаточно детально получил закрепление в Конституции институт гражданства: определены способы приобретения гражданства, процедуры натурализации, выхода из гражданства и др.

По Конституции панамское гражданство приобретается вследствие рождения, натурализации, а также в силу конституционных положений (ст. 8); при этом панамцами по рождению признаются три категории лиц: (а) родившиеся на территории Республики; (б) дети, которые родились вне территории Республики, но имеют своими родителями панамских граждан, постоянно проживающих в Панаме; (в) дети натурализованных панамцев, родившиеся вне территории Республики, проживающие на территории Республики и в течение года после достижения совершеннолетия выразившие желание избрать панамское гражданство (ст. 9).

К условиям (основаниям) для предоставления панамского гражданства посредством натурализации Конституция отнесла:

(1) пять лет подряд проживание несовершеннолетних на территории Республики, если после достижения ими совершеннолетия они заявят о своем желании натурализоваться в Панаме, письменно отказавшись от своего гражданства по рождению или другого гражданства, и докажут, что владеют испанским языком и обладают элементарными знаниями географии, истории и политического устройства Панамы;

(2) проживание три года подряд на территории Республики лиц, имеющих детей, родившихся в Панаме от отца или матери панамцев, либо от супруга (супруги), имеющего (имеющей) панамское гражданство, при условии, что они подадут заявление и представят доказательства;

(3) обладание гражданством по рождению в Испании или любом латиноамериканском государстве, при условии, что такие лица удовлетворяют тем же требованиям, которые предъявляются в государствах их происхождения для натурализации панамцев.

Панамское гражданство, возникшее по происхождению либо приобретенное по рождению, не утрачивается, однако оно приостанавливается в силу выраженного или подразумеваемого отказа от него (ст. 13). В соответствии с Конституцией выраженный отказ от гражданства имеет место, когда лицо в письменной форме заявляет исполнительной власти о желании отказаться от панамского гражданства, а подразумеваемый – когда лицо приобретает другое гражданство или поступает на службу вражескому государству.

По Конституции, как панамские граждане, так и иностранцы, находящиеся на территории Республики, обязаны соблюдать Конституцию и законы. В то же время натурализованные панамцы не обязаны воевать против страны своего происхождения (ст. 16).

§ 5. Политические партии и избирательная система страны

Конституции политические партии, выражая политический плюрализм, участвуют в формировании и проявлении народного волеизъявления и являются основным инструментом участия в политической деятельности, без ущерба для свободного самовыдвижения в форме, предусмотренной законом.

Порядок признания и функционирования политических партий определяется законом и не может устанавливать барьер для их признания на уров-

не выше 5 % от количества действительных бюллетеней, поданных за партию на выборах Президента, депутатов или представителей районов¹.

Статья 133 Конституции признает незаконным формирование политических партий по признаку пола, расы, религии или на основе призывов к уничтожению демократической формы правления. Гарантируется равенство всех политических партий.

При этом действуют конституционные оговорки об использовании контролируемых правительством средств массовой коммуникации, а также получения информации от всех органов государственной власти по всем вопросам, относящимся к компетенции последних, исключая составляющие служебную тайну вопросы дипломатических отношений; о праве государства инспектировать расходование средств, используемых физическими лицами и политическими партиями на цели избирательного процесса. Детально в Конституции перечислены «причины», по которым политические партии вправе лишать полномочий своих депутатов или их заместителей (п. 1–4 ст. 134).

К началу XXI в., по экспертным оценкам, в стране сформировалась устойчивая двухпартийная система с двумя ведущими партиями право и левоцентристского толка – Арнульфистская (создана в 1935 г.) и переименованная в 2005 г. в Панаменистскую (пять раз становилась правящей), и Революционно-Демократическая партия (учреждена в 1978 г., дважды (1994–1999 и 2004–2009) становилась правящей). Вокруг двух крупнейших партий в период предвыборной кампании формируются коалиции с участием более мелких партий. Отмеченные альянсы позволяют двум крупным политическим силам попеременно сменять друг друга у власти, завоевывая на парламентских выборах вместе с малыми партиями представительство в парламенте в течение последних пяти избирательных кампаний. Для регистрации партии необходимо наличие по меньшей мере 10 тыс. ее членов. Еще одно условие – на предыдущих выборах партия должна набрать не менее 5 % голосов избирателей, в противном случае ее регистрация невозможна.

Для регистрации партии необходимо наличие по меньшей мере 10 тыс. ее членов. Еще одно условие – на предыдущих выборах партия должна набрать не менее 3 % голосов избирателей, в противном случае ее регистрация невозможна. Представительство политических партий в Законодательной ассамблее по итогам выборов 2009 г. представлено в таблице 43.

Таблица 43.

Парламентская партия	Кол-во завоеванных мандатов, в абс. выражении	Кол-во завоеванных мандатов, в процентном выражении
Демократическая революционная партия	26	36,32
Панамистская партия	21	29,58
«Демократические перемены»	15	21,13
Патриотический союз	4	5,63
Независимые	2	2,68
Националистическое республиканское либеральное движение	2	2,82
Народная партия	1	1,41

¹ Конституции государств Америки : В 3 т. Т. 1: Северная и Центральная Америка. С. 761.

На прошедших 4 мая 2014 г. парламентских выборах политический расклад в Законодательной ассамблее несколько изменился (таблица 44).

Таблица 44.

Партии и блоки, принявшие участие в Парламентских выборах	Голоса избирателей в абс.	%	Места в Национальной ассамблее
Демократическая перемена	573.603	33.70	30
Революционно-демократическая партия	535.747	31.50	25
Панамистская партия	343.880	20.20	12
Либеральное республиканское национальное движение	121.815	7.20	2
Народная партия	56.629	3.30	1
Независимые кандидаты	52.184	3.10	1
Фронт демократии	17.224	1.00	0
Всего	1,701,082		71

Президентские выборы проводились в один день с парламентскими. В результате голосования Хуан Карлос Варела получил 39,07 % голосов избирателей, кандидат от правящей Партии за демократические перемены Хосе Доминго Ариас – 31,40 %, Хуан Карлос Наварро от Демократической революционной партии – 28,16 %. Поскольку на президентских выборах уже в первом туре применяется мажоритарная система относительного большинства, то Хуан Карлос Варела был объявлен победителем. На посту Президента Панама он будет до 2019 г. Примечательно также и то обстоятельство, что политические партии наряду с участием в выборах используют и иные каналы влияния на формирование и реализацию государственной политики. В частности, разработанный в 1995 г. панамскими партиями при участии академических кругов и представителями гражданского общества в последующем принятый документ «Национальная перспектива – 2020» сформулированы главные принципы и направления конституционного развития страны. Реализация идей документа направлена на упрочение конституционной стабильности в стране, создание устойчивой атмосферы нормального диалога власти и организаций граждан в разрешении конфликтных ситуациях в социальной и иных областях жизнедеятельности. Ключевым элементов преобразований – укрепление демократических институтов, основ рыночной экономики с учетом задач в социальной области. Принципиальные положения документа реализуются во внутренней политике панамских правительств независимо от их партийной окраски и обеспечивают сравнительно высокий уровень внутривнутриполитической стабильности в стране. Весьма внушительный комплекс норм Конституции регулирует различные аспекты избирательного права и избирательного процесса. Тем самым избирательная система страны имеет прочные конституционно-правовые основы. В частности, активное избирательное право гражданам Панама предоставляется с 18 лет; при этом в выборах могут принимать участие проживающие за рубежом панамцы.

Определены виды (типы) избирательных систем, применяемых при проведении конституционно предусмотренных выборов. Так, депутаты Законода-

тельной ассамблеи избираются по одномандатным и многомандатным избирательным округам простым большинством и на основе системы пропорционального представительства. При этом Конституция детально определяет порядок образования избирательных округов (ст. 141)¹. Президент и вице-президент избираются по единому общенациональному округу простым большинством голосов без права переизбрания в течение двух сроков.

Условием для выдвижения депутатов Парламента: возрастной ценз – 21 год, ценз оседлости – проживание в соответствующем избирательном округе не менее одного года до момента выдвижения.

Конституционно установлено, что государство предоставляет политическим партиям средства на расходы по проведению избирательной кампании. Порядок финансового инспектирования избирательной процесса и его финансирования определяется законом, гарантирующим равный подход в предоставлении средств ко всем партиям и кандидатам (ст. 133)².

Для обеспечения свободных, честных и действительных выборов Конституцией предусмотрено учреждение автономного трибунала (Избирательного трибунала). Его основная функция – толкование и применение положений закона о выборах, осуществление руководства и надзора в сфере регистрации актов гражданского состояния, выдача на период выборов «удостоверения личности и удостоверения кандидатов». При этом юрисдикция избирательного трибунала распространяется на всю территорию Республики³.

Трибунал состоит из трех судей (квалификации которых отвечают квалификация судей Верховного суда), назначаемых на 10-летний срок законодательным органом, исполнительным органом и Верховным судом по одному от каждого из них. За нарушения или преступления, совершенные при исполнении своих обязанностей, судьи Избирательного трибунала несут ответственность перед Верховным судом (ст. 136).

Кроме отмеченных положений о предназначении Избирательного трибунала, он также вправе: издавать регламенты к закону о выборах, толковать и применять его положения, а также разрешать разногласия, возникающие в связи с их применением; налагать, в соответствии с законом, санкции за нарушения и преступления, направленные против свободы и чистоты выборов; составлять списки избирателей; осуществлять организацию, руководство и контроль в отношении регистрации избирателей, а также рассматривать споры, жалобы и заявления, связанные с избирательной кампанией; принимать к рассмотрению заявления по вопросам миграции и натурализации.

Избирательный трибунал полномочен назначать членов избирательных комиссий, при этом гарантируя представительство политических партий.

Решения Избирательного трибунала могут быть обжалованы «только перед ним самим, и после выполнения всех законных формальностей являются окончательными, неотменяемыми и обязательными к исполнению». Конституционная оговорка указывает на то, что «исключение составляют решения, относящиеся к обжалованию по мотивам их неконституционности».

¹ Конституции государств Америки : В 3 т. Т. 1: Северная и Центральная Америка. С. 765–768.

² Там же. С. 761–762.

³ Там же. С. 762.

Конституционно предусмотрено, что для оказания содействия Избирательному трибуналу в реализации его юрисдикционных полномочий «прокуратурой по делам выборов является агентство по независимым расследованиям». При этом правительством с одобрения Парламента назначается на десять лет прокурор по делам выборов. В функции Прокурора по делам выборов входит: (а) осуществление защиты политических прав граждан; (б) осуществление надзора за соблюдением государственными служащими прав и обязанностей, относящихся к избирательному процессу; (в) проведение расследований по случаям преступлений и правонарушений, совершаемых в сфере избирательного процесса и выполнение иных функций, предписываемых ему законом (ст. 138)¹.

§ 6. Конституционный статус высших органов государства

§ 6.1. Организация законодательной власти. Законодательная ассамблея

Законодательный орган именуется Законодательной ассамблеей, ее члены избираются посредством выдвижения со стороны политических партий и прямого народного голосования (ст. 140)². Депутаты избираются на пропорциональной основе в многомандатных локальных округах в густонаселенных районах и по мажоритарной системе в других округах. Количество депутатов может изменяться с ростом численности населения. Вместе с депутатом избираются два заместителя. Современный Парламент состоит из 122 депутатов.

Для занятия должности депутата необходимы следующие квалификации: гражданство Панамы по рождению или по натурализации; ценз оседлости – постоянное проживание в стране в течение 15 лет с момента получения гражданства а также проживание в соответствующем избирательном округе не менее одного года на момент выдвижения кандидатуры; обладание всеми гражданскими правами; достижение на дату проведения выборов 21-летнего возраста; отсутствие судимости за совершение преступления против публичной администрации, влекущего назначение наказания в виде лишения свободы, либо, Избирательным трибуналом за совершение преступления против свободы и прозрачности выборов³.

Члены Законодательной ассамблеи избираются на пять лет; днем голосования является день проведения очередных выборов Президента и Вице-президента Республики.

По Конституции «депутаты действуют в интересах страны и представляют в Законодательной ассамблее свои политические партии и избирателей своих избирательных округов». При этом, как отмечалось, политические партии, с соблюдением предусмотренных ст. 145 Основного закона требований, вправе лишать полномочий своих депутатов или их заместителей⁴. Кроме то-

¹ Конституции государств Америки : В 3 т. Т. 1: Северная и Центральная Америка. С. 763–765.

² Здание Латиноамериканского Парламента в Панаме – это одно из самых известных строений в городе. В нем располагаются представительства двадцати трех государств Карибского бассейна и Латинской Америки. Парламент был создан для сохранения прав человека, социального и экономического развития стран, а также для поддержания и развития отношений с европейскими странами. Здание Латиноамериканского Парламента было сооружено в 1964 г. Недавно оно было реконструировано. Современное двухэтажное строение имеет широкие окна прямоугольной формы. С фасадной части его находятся широкие колонны. Рядом со зданием Латиноамериканского Парламента располагается работающий круглый фонтан.

³ Конституции государств Америки : В 3 т. Т. 1: Северная и Центральная Америка. С. 770–771.

⁴ Там же. С. 768–769.

го, политические партии вправе лишить полномочий тех из своих депутатов и их заместителей, которые «устно или письменно заявили о выходе из партии».

В отношении членов Законодательной ассамблеи действует механизм «неответственности» (ст. 148), применяемый в конституционной практике всех без исключения современных государств¹. Конституционно предусмотрены гарантии неприкосновенности, хотя и в ограниченных пределах: члены Законодательной ассамблеи пользуются иммунитетом в период за пять дней до начала каждой легислатуры, во время сессий Законодательной ассамблеи и в течение пяти дней по их завершении. В течение этого срока им нельзя предъявлять обвинения в суде и нельзя подвергать аресту в связи с возбуждением против них уголовных дел или выдвижением обвинений в совершении иных правонарушений без предварительного разрешения Законодательной ассамблеи². В конституционных формах предусмотрено пользование депутатами индемнитетом (ст. 151).

Законодательную ассамблею возглавляет председатель и пленум. Основными постоянными органами Законодательной ассамблеи являются постоянные комиссии, которые, согласно Конституции, назначаются «на основании системы, гарантирующей пропорциональное представительство меньшинства»³. Конституционно определено обязательное учреждение в структуре легислатуры Постоянной комиссии Национальной ассамблеи и Комиссий по расследованию, правомочных рассматривать любые вопросы, представляющие общественный интерес, в целях информирования Пленума Ассамблеи и принятия последним мер, которые он сочтет необходимыми⁴.

Законодательная ассамблея проводит очередные сессии, которые длятся восемь месяцев в течение одного года; каждая сессия делится на два очередных созыва продолжительностью по четыре месяца. Очередные созывы проводятся в период с 1 сентября по 31 декабря и с 1 марта по 30 июня. По требованию Президента могут быть созваны внеочередные сессии; при этом продолжительность такой сессии определяется исполнительной властью.

Конституция предписывает Законодательной ассамблее выполнение следующих функций: законодательной, судебной и административной. На контрольную функцию, вообще-то типичную для Парламента, среди определяемых Конституцией функций, не указывается.

Законодательная функция осуществляется Законодательной ассамблеей и заключается в издании законов, необходимых для достижения целей и выполнения функций государства, провозглашаемых настоящей Конституцией. *Законодательная ассамблея правомочна:* издавать, изменять или отменять национальные кодексы; принимать по предложению исполнительной власти закон о заработной плате; одобрять или отклонять до их ратификации заключенные исполнительной властью международные договоры и соглашения; принимать участие в утверждении государственного бюджета и др.

¹ Члены Парламента не несут юридической ответственности за высказываемые ими мнения и позицию, занимаемую при голосовании, при исполнении своих обязанностей.

² Конституции государств Америки : В 3 т. Т. 1: Северная и Центральная Америка. С. 771.

³ Там же. С. 781.

⁴ Там же. С. 779.

К судебным функциям Законодательной ассамблеи отнесено рассмотрение на «судебных сессиях»¹: (1) обвинений выдвигаемых против Президента Республики и судей Верховного суда, предание их суду, если их противоправные действия совершены в период исполнения служебных полномочий; (2) обвинений, выдвигаемых против депутатов Законодательной ассамблеи, и принятие решения о наличии оснований для судебного преследования.

К административной функции относится осуществление ряда полномочий: а) кадрового характера (проверка полномочий своих членов; одобрение или отклонение назначений на должности судей Верховного суда правосудия, Генерального прокурора Республики, Прокурора Публичной администрации и других назначений, осуществляемых исполнительной властью; назначение Генерального контролера Республики и его заместителя, судьи Избирательного трибунала и его заместителя; предоставление Президенту Республики по его просьбе отпуска и выдача ему разрешения выезжать за пределы государственной территории и некоторые др.) и контрольного характера.

Специфика формы правления (*приближающаяся к президентской модели*) указывает на ограниченный набор форм парламентского контроля за деятельностью правительства. В этом проявляется, можно сказать, рационализированный президенциализм, поскольку что-либо подобное в конституционной практике США невозможно.

Поэтому, как и для большинства стран Латинской Америки, для Парламента Панама характерно отсутствие принципа парламентской ответственности правительства. Однако допускается ограниченная форма конституционной ответственности – вынесение вотума недоверия госминистрам. По Конституции (п. 7 ст. 155) «к административным функциям Законодательной ассамблеи относится: вынесение вотумов недоверия государственным министрам в случаях, когда они, по мнению Ассамблеи, несут ответственность за вредоносные или незаконные действия или серьезные ошибки, нанешие значительный ущерб государству. Для внесения вотума недоверия требуется, чтобы он был внесен в Ассамблею за шесть дней до его обсуждения минимум половиной депутатов и одобрен 2/3 членов Ассамблеи.

Это также рассмотрение и утверждение при содействии Генерального контрольного управления Республики общего отчета Государственного казначейства, представляемого исполнительной властью; вызов на заседание чиновников, государственных министров, генеральных директоров или управляющих всех автономных или наделяемых частичной автономией учреждений, децентрализованных учреждений, государственных торговых или промышленных предприятий для представления ими в письменной или устной форме отчетов по вопросам, входящим в их компетенцию²; утверждение, внесение изменений или отмена декретов о введении чрезвычайного положения и

¹ По Конституции судебными сессиями именуются сессии, которые посвящаются осуществлению юрисдикционных полномочий Законодательной ассамблеи (ст. 146); форма созыва и время проведения таких сессий определяются в каждом конкретном случае Ассамблеей «индивидуально».

² Примечательна в этой связи конституционная оговорка о том, «...что необходимо Законодательной ассамблее для наилучшего выполнения ее обязанностей либо для ознакомления с деятельностью Администрации...» (п. 9 ст. 155). «Урезанный» характер контрольных полномочий Законодательной ассамблеи данная оговорка подтверждает достаточно определенно.

приостановлении действия конституционных гарантий в соответствии с положениями Конституции¹.

Конституционно установлен запрет, которым определен круг действий и решений, запрещенных Законодательной ассамблее.

В частности, *ей запрещается*: издавать законы, противоречащие духу и букве настоящей Конституции; вмешиваться посредством издания резолюций в дела, относящиеся к исключительной компетенции иных органов государственной власти; взыскивать в пользу Государственной казны предварительно не одобренные компетентными органами возмещения и утверждать финансирование, предназначенное на выплату стипендий, пенсий, пособий, вознаграждений и иных отчислений, не установленных на основании ранее действовавших законов; издавать акты об объявлении вне закона или преследовании физических или юридических лиц; побуждать или принуждать государственных служащих принимать определенные меры; производить назначения, отличные от тех, которые она вправе осуществлять согласно положениям Конституции и законов; требовать от исполнительной власти предоставления информации относительно распоряжений, даваемых дипломатическим представителям, или отчетов о ведущихся переговорах, имеющих секретный характер; предписывать или разрешать к исполнению иные, чем предусмотренные государственным бюджетом, статьи расходов и программы, кроме чрезвычайных случаев, объявляемых исполнительной властью; издавать вотумы одобрения или недоверия в отношении действий Президента Республики и др.²

Перечень, предусмотренных запретов, носит закрытый характер.

Законодательное производство

Конституция дифференцированно подходит к определению круга субъектов права законодательной инициативы. В том, случае, если инициатива касается органических законов, то соответствующие законопроекты могут быть внесены: постоянными комиссиями Законодательной ассамблеи; государственными министрами с согласия Совета министров; Верховным судом правосудия, Генеральным прокурором Республики и Прокурором Публичной администрации, если касаются принятия или изменения национальных кодексов

Законопроекты, касающиеся «обыкновенных» законов могут быть внесены «любым из членов Ассамблеи, Государственным министром или Председателями Провинциальных советов (los Consejos Provinciales) с согласия Совета министров и соответствующего Провинциального совета»³.

Законы принимаются в трех чтениях, «проводимых в разные дни» при их одобрении большинством присутствующих на пленарном заседании Парламентариев. При этом конституционно третье чтение имеет субсидиарное значение. Принятием законопроекта в первом чтении считается его одобрение в одной из постоянных комиссий. Согласно установленным Конституцией процедурам, законопроект может быть рассмотрен во втором чтении, когда по просьбе одного из членов Законодательной ассамблеи большинство отменит решение Комиссии (*revocar el dictamen de la Comision*) и одобрит законопроект⁴.

¹ Конституции государств Америки : В 3 т. Т. 1: Северная и Центральная Америка. С. 779–781.

² Там же. С. 781–782.

³ Там же. С. 783.

⁴ Там же. С. 785.

Для принятия органических законов необходимо одобрение их во втором и третьем чтениях абсолютным большинством голосов членов Законодательной ассамблеи. Для принятия обыкновенных законов требуется их одобрение большинством присутствующих на заседании депутатов.

Принятый законопроект передается на утверждение Президенту; в случае одобрения глава государства распоряжается об обнародовании законопроекта в качестве закона.

Президент вправе в течение 30 рабочих дней возвратить любой направленный ему законопроект с возражениями, т. е. ветоировать закон. При этом Президент вправе наложить вето как на весь законопроект, так и на отдельные его части, применив так называемое «выборочное» вето.

В том случае, если по истечении 30-дневного срока Президент не возвращает законопроект, «снабженный возражениями», он обязан одобрить и обнародовать этот закон.

Законопроект, отклоненный Президентом в целом, возвращается в Законодательную ассамблею для проведения третьего чтения. В том случае, если законопроект отклонен в какой-либо части, он возвращается для проведения второго чтения с единственной целью рассмотрения представленных возражений.

Вето Президента может быть преодолено Законодательной ассамблеей двумя третями голосов ее депутатов; в этом случае Президент одобряет принятый закон и обнародует его без права выдвижения новых возражений.

При условии, что Президент возражает против принятого проекта закона, как не соответствующего Конституции, а Законодательная ассамблея квалифицированным большинством настаивает на его принятии, Президент обязан направить такой законопроект в Верховный суд правосудия для проверки его на соответствие Конституции. Решение суда, объявившего проект соответствующим Конституции, обязывает Президента одобрить закон и обнародовать его. При отказе Президента выполнить свою обязанность по одобрению и обнародованию закона в установленные сроки его одобряет и обнародует Председатель Законодательной ассамблеи.

По Конституции всякий закон должен быть обнародован в течение шести рабочих дней, следующих за его утверждением. Закон вступает в силу после обнародования за исключением случаев вступления в силу с момента, указанного в самом законе. Согласно конституционной оговорке, «несвоевременное обнародование закона не делает закон не соответствующим Конституции».

Принятые Парламентом законы могут быть снабжены пояснительными записками (*podransermotivadas*); их тексту предшествует следующая формула: «Национальная ассамблея постановляет...».

В законодательном производстве Парламента Панама действует принцип континуитета. Поэтому все законопроекты, не рассмотренные в ходе сессии Законодательной ассамблеи, могут быть рассмотрены только как новые¹. С этим обстоятельством связана возможность главы государства применить не только отлагательное, но и так называемое карманное вето.

¹ Конституции государств Америки : В 3 т. Т. 1: Северная и Центральная Америка. С. 787.

§ 6.2. Организация исполнительной власти

Конституционный статус Президента. Институт вице-президента

По Конституции Панама исполнительная власть осуществляется Президентом Республики и государственными министрами (ст. 170). В этой конституционной формуле можно усмотреть модель организации исполнительной власти в США, однако, лишь со значительными оговорками. Взаимосвязанный анализ ряда фундаментальных положений Конституции (ст. 170, 171, 194) указывает на то, что Президент является главой государства и одновременно возглавляет исполнительную власть.

Президент выполняет полномочия «исключительно сам лично», либо совместно с министром соответствующей отрасли или со всеми министрами (Советом министром). В первом случае издаваемые им указы не требуют утверждения; во втором случае издаются в порядке контрасигнатуры (ст. 181).

Форма государственного правления одновременно указывает на высокую степень легитимности Президента: он избирается народом прямым голосованием сроком на пять лет. Одновременно с Президентом Республики в таком же порядке и на такой же срок избираются первый и второй вице-президенты, заменяющие Президента в его отсутствие. С 2009 г. предусмотрено избрание только одного вице-президента. Действует запрет на переизбрание в течение последних двух конституционных сроков соответствующих полномочий.



Для занятия поста Президента или Вице-президента Республики требуется быть панамцем по рождению и достичь 35-летнего возраста. Лица, осужденные за совершение преступления против публичной администрации, не могут быть избраны Президентом или Вице-президентом Республики.

По Конституции избранный Президент (и Вице-президент) вступает в должность 1 сентября; вступлению в должность предшествует процедура приведения к присяге. Предшествующие последним президентские выборы в Панаме проводились в 2009 г. Тогда жители страны отдали свое предпочтение предпринимателю, кандидату от консервативной партии «Демократический выбор» Риккардо Мартинелли. За него проголосовали около 60 % избирателей. Его конкурент, кандидат от левоцентристов Бальбина Эррера, набрала менее 40 % голосов¹.

На президентских выборах, которые проходили в мае 2014 г. победил оппозиционер Хуан Карлос Варела. Выборы прошли 4 мая 2014 г.; в них приняли участие 75,73 % избирателей, имеющих право голоса, что превысило показатель избирательного процесса 2009 года, когда он составил 73,9 %.

В соответствии с Основным законом Президенту предоставлен широкий круг полномочий.

¹ Особо к «заслугам» экс-президента Мартинелли относят то, что за время его нахождения у власти в стране появился первый в Центральной Америке метрополитен. Его строительство началось еще в 2010 году, а закончилось в апреле 2024 г. года. Длина панамского метрополитена составляет 14 километров, а поезд от начальной до конечной станции добирается за 23 минуты (наземный общественный транспорт тратит на эту дистанцию около 2 часов).

При этом значительная часть таких полномочий осуществляется им лично: по собственному усмотрению он назначает и увольняет государственных министров; координирует деятельность Администрации и государственных учреждений; в начале каждой легислатуры – в первый день каждой очередной сессии – представляет послание о деятельности Администрации; председательствует в Совете министров; наблюдает за соблюдением общественного порядка; аннулирует приказы или распоряжения, издаваемые государственными министрами; осуществляет командование силами полиции.

К полномочиям Президента относится руководство исполнительной властью; осуществление внешней политикой; прерогативы в законодательном процессе; открытие сессий Законодательной ассамблеи (ст. 178, 194, 305) и др.¹

К совместным полномочиям Президента и министров отнесено:

одобрение, обнародование и исполнение законов; обеспечение безопасности нации; назначение руководителей и офицеров полиции согласно штатному расписанию и руководство полицией; контроль за поступлением и расходованием государственных доходов; назначение и смещение с должностей губернаторов провинций; руководство внешними сношениями; заключение международных договоров и соглашений, подлежащих рассмотрению Законодательным органом, а также выдача аккредитации и прием дипломатических и консульских представителей; назначение руководителей, управляющих и директоров государственных автономных и наделяемых частичной автономией учреждений и предприятий согласно положениям соответствующих законов; издание указов о помиловании за политические преступления, сокращение срока назначенного наказания и предоставление условного освобождения за иные уголовные преступления.

Кроме того, с участием государственных министров Президент присваивает воинские звания; упорядочивает порядок применения законов для наилучшего их исполнения, «ни в каком случае не отклоняясь от их духа и буквы» и др.

Конституция оставляет перечень таких полномочий открытым (п. 16 ст. 179).

Акты, издаваемые Президентом, за исключением тех, которые он вправе издавать во исполнение полномочий, реализуемых лично, не имеют юридической силы, если не будут подписаны (контрассигнованы) соответствующим министром в порядке контрасигнатуры. «Визирование» такого акта делает соответствующего министра ответственным за его исполнение.

Президент и вице-президенты Республики могут оставлять занимаемые должности с разрешения Совета министров на срок, не превышающий 90 дней. Если срок превышает 90 дней, требуется разрешение Законодательной ассамблеи. Временно исполняющим обязанности Президента является, как правило, Первый Вице-президент².

Широким является перечень конституционных оснований для привлечения к конституционной и иной юридической ответственности Президента и Вице-президентов. К таким основаниям отнесено:

(1) выход за пределы конституционных полномочий (злоупотребление правом). «Наказание» – смещение с поста и лишение права занимать государственные должности в течение установленного срока;

(2) совершение правонарушений или применение принуждения в ходе избирательных процессов; создание препятствий созыву Законодательной ас-

¹ Конституции государств Америки : В 3 т. Т. 1: Северная и Центральная Америка. С. 790, 800, 846.

² Там же. С. 794.

самблеи; затруднение ее деятельности и деятельности других государственных органов и учреждений, учреждаемых Конституцией. «Наказание» – смещение с поста и лишение права занимать госдолжности в течение установленного срока;

(3) совершение преступлений против государств – субъектов международного права и против публичной администрации. «Наказание» – применение норм общего права (*derechos comun*).

Ограничение власти Президента заключается и в том, что «не могут быть назначены государственными министрами родственники Президента Республики до четвертого колена или свойственники до второго колена (ст. 192 Конституции).

Совет министров Республики

Совет министров представляет собой собрание председательствующего в нем Президента Республики (или лиц, исполняющих его обязанности); вице-президентов и государственных министров.

К полномочиям Совета министров Конституцией отнесено: выполнение функций «консультативного органа по вопросам, направляемым ему Президентом (ранее такие же функции осуществлял упраздненный Генеральный совет); согласование с Президентом кандидатур для назначения на соответствующие должности; издание под страхом несения коллективной ответственности всеми членами Совета декрета о введении чрезвычайного положения и приостановлении соответствующих норм Конституции (в соответствии со ст. 51); ведение переговоров и заключение договоров займа; организация государственного кредита; признание государственного долга и его обслуживание; установление и изменение таможенных пошлин, сборов¹.

§ 6.3. Организация судебной власти. Статус прокуратуры

Судебная власть (в Конституции названа «Судебная администрация») урегулирована комплексом норм и принципов, помещенных в Титуле VII. Согласно принципу разделения властей (ст. 2, 158) судебная власть является независимой и самостоятельной ветвью власти. Судебную власть осуществляет Верховный суд правосудия, трибуналы и иные суды, установленные законом (ст. 199).

Судебный орган состоит из Верховного суда правосудия, трибуналов и судов, устанавливаемых законом.

В судебную систему входят Верховный суд, суды второй инстанции и специально создаваемые суды (ст. 199). Количество членов Верховного суда правосудия определено законом; срок его полномочий составляет 10 лет, при этом каждые два года предусмотрена ротация: назначение двух новых судей.

Для занятия должности магистрата Верховного суда правосудия требуется:

- быть панамцем по рождению;
- достичь 35-летнего возраста;
- обладание всеми гражданскими правами;
- наличие юридического образования и диплома о высшем образовании;

¹ Конституции государств Америки : В 3 т. Т. 1: Северная и Центральная Америка. С. 801–802.

иметь 10-летний стаж работы в качестве адвоката либо занимать какую-либо судебную должность в органах судебной системы или в избирательном трибунале, требующую для поступления на нее наличие диплома о высшем юридическом образовании, либо преподавать право в высшем учебном заведении.

Не может занимать должностей в органах судебной власти лицо, осужденное трибуналом за совершение умышленного преступления и отбывшее назначенное ему наказание¹.

Верховный суд правосудия является судом высшей инстанции по всем гражданским и уголовным делам. Он состоит из магистратов, которые назначаются Законодательной ассамблеей из числа кандидатов, предложенных Советом министров. Каждый магистрат имеет заместителя, назначаемого на тех же условиях и на тот же срок и заменяющего магистрата в его отсутствие согласно закону. В случае постоянного отсутствия соответствующего магистрата, вакансия заполняется посредством назначения на оставшийся срок другого магистрата.

Судейские должности несовместимы с участием в политической жизни в любой иной форме, чем голосование на выборах; адвокатской практикой, коммерческой деятельностью и любой другой оплачиваемой должностью. Исключением является занятие должностей преподавателей высших учебных заведений по юридической специальности (ст. 205 Конституции).

Верховный суд правосудия образует палаты (коллегии) в составе трех постоянных магистратов (ст. 200). В составе Верховного суда создаются палаты по гражданским, уголовным, административным делам, а также по общим вопросам (к примеру, исполнение иностранных судебных решений).

Что характерно, судебная власть не вмешивается в политические процессы Панамы.

В судебной «вертикали» власти, кроме Верховного суда, уровнем ниже располагаются пять высоких судов. Их полномочия – рассмотрение апелляций, а также рассмотрение дел по первой инстанции о наиболее тяжких преступлениях либо касающихся дипломатических работников, судей и прокуроров. Действуют также три апелляционных суда. В каждой провинции созданы по два окружных суда – один для рассмотрения гражданских дел и один по уголовным делам. Низшее звено судебной системы образуют муниципальные суды, созданные в каждом из 75 муниципальных округов. Действуют специализированные суды по делам несовершеннолетних и по семейным делам. На местном уровне (коррехиментос) действуют мировые судьи, назначаемые местными органами исполнительной власти.

Верховный суд правосудия наделен функцией конституционного контроля. К его юрисдикции отнесено рассмотрение и разрешение дел о несоответствии Конституции по форме и содержанию законов, декретов, соглашений. В этой связи Суд в полном составе рассматривает и разрешает при участии Генерального прокурора Республики или Прокурора Публичной администрации вопрос о несоответствии Конституции законов, декретов, соглашений, резолюций и других актов, оспариваемых в Верховном суде по форме

¹ Конституции государств Америки : В 3 т. Т. 1: Северная и Центральная Америка. С. 803–802.

или содержанию любыми лицами. Следовательно, такой контроль является последующим и конкретным.

Верховный суд правосудия наделен также административно-спорной юрисдикцией (п. 3 ст. 203). В этой связи он осуществляет юрисдикцию по административным спорам в отношении действий, бездействия, недостаточно квалифицированной работы публичных служб, резолюций, приказов или распоряжений, которые выполняются, принимаются, издаются или совершаются при осуществлении соответствующих функций, либо на осуществление которых ссылаются государственные служащие и государственные, провинциальные и муниципальные учреждения, в том числе, автономные и наделяемые частичной автономией. Сообразно этому Верховный суд при участии Прокурора Публичной администрации может признавать действия, бездействие и изданные акты недействительными (*anular los casos acusados de ilegalidad*); восстанавливать нарушенные права частных лиц; издавать новые распоряжения взамен оспариваемых и выносить решения относительно толкования и сферы применения административных актов или их законности, становящиеся преюдициальными фактами (*pronunciarse prejudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal*).

Согласно Конституции к юрисдикции по административным спорам могут прибегнуть лица, интересы которых нарушаются соответствующими действиями, резолюциями, приказами или распоряжениями, а также, реализуя право на подачу публичного иска (*la action publica*), любые физические или юридические лица, имеющие в Панаме домицилий.

Решения Верховного суда в осуществлении предоставленных ему согласно настоящей статье полномочий окончательны, обязательны и подлежат опубликованию в официальном вестнике.

Прокуратура действует в составе Генерального прокурора, Прокурора публичной администрации, иных прокуроров, лиц, наделяемых полномочиями по осуществлению контроля за ходом избирательных процессов.

Ее функции: защита интересов государства или муниципалитетов; обеспечение выполнения законов, судебных решений и административных распоряжений; контроль за законностью; уголовное преследование; консультации по юридическим вопросам должностных лиц публичной администрации¹.

§ 7. Государственно-территориальное устройство и публичная власть на местах

По Конституции Панама – это унитарное государство (ст. 1). Вместе с тем в стране существует многоуровневая система государственно-территориального устройства². В административном отношении Республика делится на девять провинций (Дарьен, Панама, Колон, Кокле, Эррера, Лос-Сантос, Верагуас, Бокас-дель-Торо, Чирики), а также включает индейские территории, или комарки, имеющих статус провинций – всего три: Сан-Блас (Куна-Йала), Эмбера, Нгобе-Бугле и 2 индейские комарки, имеющих статус округов: Мадуганди и Варганди.

¹ Конституции государств Америки : В 3 т. Т. 1: Северная и Центральная Америка. С. 810.

² Там же. С. 697.

Провинции, в свою очередь, делятся на округа, а они – на районы. В округах учреждаются муниципии – автономные образования, имеющие целью способствовать развитию округов (ст. 229–230).

Провинции и комарки управляются губернаторами, которые назначаются и увольняются Президентом и соответствующим государственным министром гл. 3, ст. 249). По Конституции губернатор выступает представителем данного министра в его округе. Каждый губернатор имеет одного заместителя, назначаемого в том же порядке, что и губернатор.

В провинции и комарке учреждается Совет провинции (комарки), в который входят назначаемые нижестоящими муниципальными органами представители всех районов соответствующей провинции, иные лица, которые определены законом, но с правом совещательного голоса (ст. 251). К назначению Совета провинции относится: (а) действовать в качестве консультативного органа при Губернаторе провинции, а также при провинциальных и национальных органах власти; (б) требовать предоставления отчетов от национальных, провинциальных и муниципальных служащих по вопросам, касающимся провинции¹. Свои полномочия Совет реализует в такой конституционной форме, как заседания. При этом очередные заседания Совета провинции проводятся один раз в месяц в столице провинции либо в той части провинции, которую он укажет, а внеочередные – по инициативе президента Совета или по требованию не менее трети членов Совета².

Каждый Совет провинции избирает своего президента, а также правление (Junta Directiva) из числа представителей районов, и принимает свой внутренний регламент. Губернатор провинции и мэры округов присутствуют на заседаниях Совета провинции с правом голоса.

По вопросам образования и культуры комарки в сравнении с провинциями обладают большими полномочиями.

Согласно ст. 222 Конституции каждый район (Corregimiento) выбирает своего представителя и его заместителя на пять лет при прямом голосовании населения. При этом представители районов могут быть переизбраны неограниченное число раз.

Система местного самоуправления двуровневая. На верхнем уровне находятся 75 муниципалитетов или округов (каждое из наименований имеет конституционное основание, ст. 229). Согласно Конституции муниципалитет – автономное в политическом отношении образование, организующее население, проживающее в округах (Distrito).

В каждом округе учреждается муниципальный совет – представительный орган, избираемый населением. В его составе – избираемые в пределах округа представители районов (ст. 234).

Советы двух и более муниципалитетов могут объединяться для достижения общих целей (ст. 235). Граждане наделены правом проведения референдума по вопросам, относящимся к компетенции Советов (ст. 236).

¹ Конституции государств Америки : В 3 т. Т. 1: Северная и Центральная Америка. С. 822.

² Там же. С. 823.

В каждом округе учреждается должность мэра – главы муниципальной администрации – и должности двух его заместителей; у всех срок полномочий составляет 5 лет.

Конституционно на мэров возлагаются следующие основные полномочия: представлять согласованные проекты, в частности бюджет доходов и расходов; разрешать местной администрации осуществлять расходы согласно бюджету и правилам бухгалтерской отчетности; назначать и увольнять глав районов (Corregidores) и других муниципальных служащих, чье назначение не возложено на другие власти, с соблюдением положений титула XI Конституции; содействовать развитию муниципальных округов и следить за выполнением обязанностей соответствующими муниципальными служащими.

За исполнение служебных обязанностей согласно закону мэры и главы районов имеют право получать жалование, выплачиваемое из государственной или муниципальной казны¹.

Закон допускает возможность смещения мэра и его заместителя исполнительным органом (ст. 238).

Помимо указанных органов и должностных лиц в каждом округе учреждается также должность казначея, который является руководителем управления муниципальных налоговых сборов и выплат. Конституция и принятый на ее основе специальный закон предписывают создавать в округах, где доходы достигают установленного законом размера, аудиторские управления, возглавляемые должностными лицами, назначаемыми главным финансовым управлением Республики².

В районах также создаются муниципальные собрания (Junta Comunal), в которые входят представитель района, главы района, и пять граждан проживающих в районе и избираемых от него (ст. 246, 248). Муниципальное собрание содействует развитию соответствующих сообществ и следит за решением текущих вопросов. Кроме того, согласно Конституции они могут осуществлять функции посредника при проведении добровольных примирительных и других процедур, указанных в законе (ст. 247).

§ 8. Вооруженные силы и полиция в конституционном механизме государства

Для Панамы характерно то, что Вооруженные силы существовали только в 1903–1904 гг. Отсюда ключевую роль в политических процессах страны играли военизированные формирования полиции. Так, первый военный переворот произошел в 1931 г. С 1968 по 1999 г. командующий Национальной гвардией был фактически главой государства, в том числе после восстановления в 1978 г. формального гражданского правления.

В условиях недемократической системы Национальная гвардия была ориентирована не столько на защиту страны от внешних угроз, сколько на поддержание внутреннего порядка в интересах консервативно настроенной элиты, подавление насильственными методами любых проявлений недовольства.

¹ Конституции государств Америки : В 3 т. Т. 1: Северная и Центральная Америка. С. 818.

² Там же. С. 817.

Приход к власти генерала Норьега связан с попыткой подчинения своему влиянию всех элит. Это привело к формированию объединенной оппозиции, куда вошла созданная военными Демократическая революционная партия. В 1988 г. Норьега вновь вводит прямое военное правление, но в 1990 г. в результате вторжения США Национальная гвардия в прежнем виде перестает существовать. С 1994 г. конституционно объявляется создание вооруженных и военизированных сил объявляется вне закона и конституционного режима.

Хотя регулярных вооруженных сил нет, военный бюджет составляет 230 млн долл. Современные военизированные формирования составляют 12 тыс. чел, мобилизационные ресурсы – 790 тыс. чел. Морская служба – это 600 чел., включающая 18 патрульных катеров¹.

Относительно полиции в Конституции есть положения, касающиеся требований, предъявляемым к персоналу полиции. В частности, императивная норма основного закона предписывает: «Служащие Полиции не обсуждают отдаваемых приказов, не вправе участвовать в демонстрациях и делать индивидуальные или коллективные политические заявления». Согласно Конституции служащие Полиции не могут вступать в политические партии и участвовать в политической жизни страны иначе, чем посредством голосования. Как следует из Конституции, несоблюдение настоящей нормы влечет, наряду с иными санкциями, установленными в законе, немедленное отстранение от занимаемой должности².

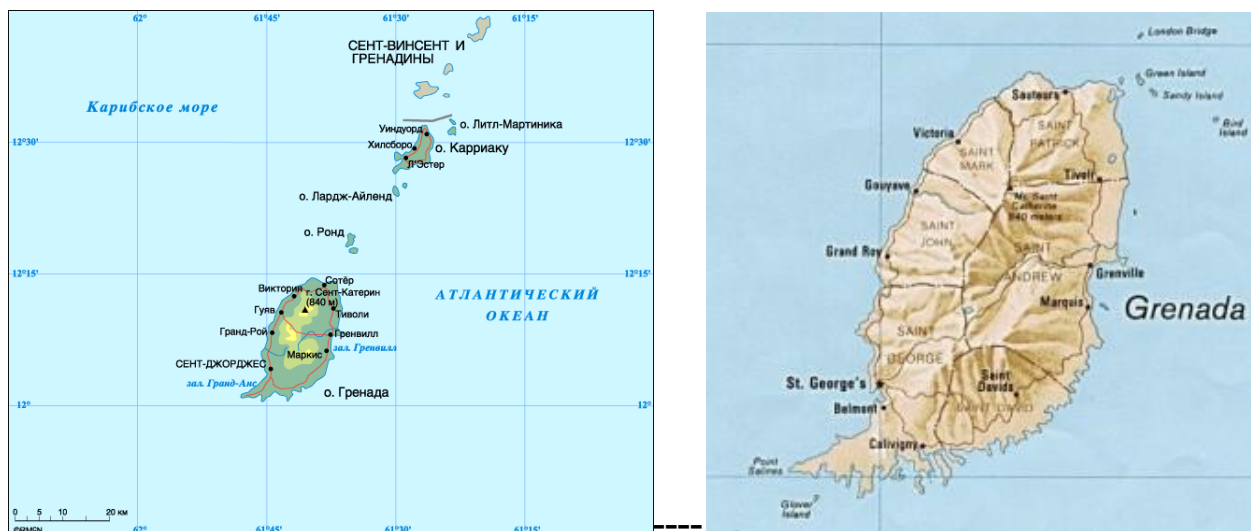
По существующим сведениям, заимствованных из компетентных источников, современная Национальная полиция Панама представляет собой: батальон президентской гвардии, батальон и 8 рот военной полиции, 18 полицейских рот, подразделения спецназа. На вооружении находится легкое стрелковое оружие, 16 транспортных, патрульных и учебных самолетов, 22 вертолета, патрульный корабль, 5 больших и 10 малых патрульных катеров³.

¹ Энциклопедия Латинской Америки С. 702; Политические системы современных государств: Энциклопедический словарь : В 4 т. Т. 3. Америка, Австралия и Океания. С. 229.

² Там же. С. 846.

³ Там же. С. 702.

Глава 24. Основы конституционного права Гренады



§ 1. Конституционные характеристики страны и ее государственные символы

Гренада (англ. – Grenada) – небольшое островное государство (одно из самых маленьких в мире) в Центральной Америке, расположенное на одноименном острове и на небольших островах Южной Гренадины (Карриаку, Пти-Мартиник, Ронд-Фрегат и др.) в архипелаге Малые Антильские острова в юго-восточной части Карибского моря, занимающее несколько островов близ побережья Венесуэлы, крупнейший из которых Гренада. Гряда островов, на которых расположена Гренада, относится к группе так называемых Наветренных островов Вест-Индии. Наиболее крупными из них являются Гренада, Ариаку, Пти-Мартиник.

Остров Гренада – вулканического происхождения, в центре его возвышается горный массив, где расположена высочайшая точка государства – гора Сент-Катерин (840 м над уровнем моря). С запада Гренада омывается Карибским морем, с востока – Атлантическим океаном.

Общая территория составляет 344 кв. км. Сухопутных границ с другими государствами нет. Протяженность береговой линии составляет 121 км. Столица – город Сент-Джорджес.

По оценочным данным на конец 2018 г., население Гренады составило 108 321 чел. (доля населения Гренады составляет 0,0015 % от всего населения мира). Средняя плотность населения достаточно высока: 312 чел. на 1 кв.км. При этом естественный прирост в среднем составляет 1,3 %; на 1000 чел. Рождаемость составляет 6 чел., но и смертность равняется этому числу. Доля населения до 15 лет составляет 27 %, 65 лет и старше – 7 %. Средняя ожидаемая продолжительность жизни равняется 76 годам (74 – для мужчин и 78 – для женщин).

Население Гренады растет невысокими темпами (0,4 %), что обусловлено главным образом эмиграцией вследствие безработицы, перепада экономической конъюнктуры, высокой экологической уязвимости хозяйственных структур. По оценочным данным, рост численности населения за 2018 г. составил 427 чел.

По данным ПРООН «О развитии человека 2009», уровень грамотности взрослого населения (15 лет и старше) Гренады в 2007 г. составил 96 %, индекс уровня образования – 0,884.

Гренада – член ООН (с 1974 г. и ряда ее специализированных организаций: ЮНЕСКО, ЮНИДО, ВОЗ, ФАО, МОТ, ИКАО, МСЭ, ВПС, ВОИС, ВМО, МБРР, МФК,

МВФ, МАР и др.). Она является членом Интерпола, Содружества, Движения неприсоединения, Группы африканских карибских и тихоокеанских государств, Альянса малых островных государств и других международных организаций.

Официальный язык – английский. Население использует креольские диалекты английского и французского языков (на нем говорит меньшинство населения – около 2 тыс. чел.). Национальный праздник – 7 февраля – День Независимости. В ежегодной классификации Всемирного банка, опубликованной в середине 2010 г., Гренада названа страной с экономикой «высокого среднего дохода» (upper middle income). Основная часть населения (60 %) занята в сфере услуг. В 2004 и 2005 гг. ураганы «Иван» и «Эмили» практически полностью разрушили туристическую и сельскохозяйственную инфраструктуру.

§ 1.1. Государственные символы Гренады

Статус доминиона в составе Британского Содружества не отменяет того факта, что Гренада является самостоятельным и в обозначенных ее Конституцией границах независимым государством, обладающим всеми атрибутами государственности. Государственная символика Гренады воспринята в соответствии с неписаным правом – конституционным обычаем (соглашением) и включает в себя герб, флаг и гимн.



Государственный герб представляет собой варяжский четырех частный щит, разделенный геральдическим крестом золотого цвета, в центре которого расположено изображение корабля с красным крестом на парусе. Части щита представляют собой красное поле с золотым крадущимся британским львом (первая и четвертая части) и зеленое поле с лилиями и полумесяцем (вторая и третья части). Над щитом расположен рыцарский шлем, выполненный в желто-красной гамме, вокруг которого расположен большой венок, сплетенный из красных цветов и зеленых листьев. Щито-держателями выступают броненосец и сизый голубь. Позади броненосца виднеется финиковая пальма, сзади голубя – мускатный орех. Щит стоит на острове, покрытом зеленой травой, посередине которого расположен водоем. В нижней части герба можно видеть серебряную девизную ленту, на которой содержатся следующие слова: «Когда мы осознаем в себе бога, мы созидаем и движемся вперед как одна нация»¹.



Государственный флаг представляет прямоугольник, который разделен диагональными линиями на четыре треугольника (желтого цвета сверху и снизу и зеленого справа и слева) с красной кромкой по всему периметру флага; на флаге изображены семь желтых пятиконечных звезд, три из которых расположены в верхней части красной полосы, три внизу красной полосы и одна на красном диске в центре флага; на левом треугольнике символическое изображение кожуры мускатного ореха (Гренада является вторым в мире производителем мускатного ореха после Индонезии); семь звезд символизируют семь административных единиц.

¹ Официальный язык Гербы мира / [авт.-сост. К.Я. Нежинский]. М. : Эксмо, 2008.

§ 2. Конституционная история Гренады. Действующая Конституция Гренады 1973 г.

Изначально Гренаду населяли прибывшие из Южной Америки из берегов Амазонки и поселившиеся на острове в первом веке новой эры мирные индейцы племени араваки, или таино. Выходцы из Центральной Бразилии воинственно настроенные карибы изгнали индейцев из острова и господствовали на нем в течение примерно 150 лет. Несмотря на то обстоятельство, что Гренада после посещения в XV в. Х. Колумбом стала известна Старой Европе («с подачи» Х. Колумба остров получил название Консепсьон в честь святой Девы Марии, однако в последующем был переименован в честь южно-испанского города (и провинции) Гранада; к началу XVIII в. название Гренада стало общепотребительным).

В последующие 200 лет Гренада не была колонизирована. В 1650 г., сломив яростное сопротивление карибов, французы основали постоянное поселение. По свидетельству историков, первые французские переселенцы пришли с Мартиники и вытеснили местных карибов в 1783 г. До этого предпринимаемые французами попытки колонизации острова были безуспешными: воинственное местное население пресекало эти попытки и изгоняло «захватчиков». Усиленный военный контингент в жестокой схватке нанес сокрушительное поражение туземцам. При этом отчаянно сопротивлявшиеся карибы, не желая сдаваться на милость победителям, бросались с отвесных прибрежных скал в море; в результате массовой гибели карибов остров был захвачен и французы установили на нем новые порядки: появились плантации индиго, табака, кофе, какао, сахарного тростника, на которых работали завезенные из Африки рабы.

Под владычеством французов остров пребывал до 1762 г. Во время Семилетней войны Гренада сдалась британцам и по Парижскому договору 1763 г. была передана Британии. В июле 1789 г. Франция вновь захватила остров, однако по Версальскому договору 1783 г. остров вновь перешел под юрисдикцию британской короны.

Упадок экономики на острове способствовал появлению фермерского класса земледельцев-йоменов и запрещению в 1834 г. рабства. В 1833 г. Гренада вошла в состав Британской администрации Виндвордских островов (находясь там вплоть до 1960 г.); в 1877 г. она получила статус Королевской колонии.

Введенное в 1950 г. всеобщее избирательное право, способствовало усилению влияния самых разных социальных групп на политику метрополии. В 1958 г. Гренада присоединяется к Вест-Индской Федерации – непрочного государственного образования, распущенного впоследствии Парламентом Великобритании; в 1962 г., после того как Федерация распалась, Гренада получила внутреннее самоуправление. В 1967 г. Гренада достигла полной автономии во внутренних делах; с точки зрения внешнеполитической она являлась ассоциированным государством (разработанная британцами концепция ассоциированной государственности была воплощена в Акте об ассоциированной государственности 1967 г.) в рамках Британского Содружества (с 1974 г.).

Полную независимость Гренада получила уже после принятия своей Конституции 7 февраля 1974 г. (решение о предоставлении Гренаде независимости было принято в мае 1973 г. на состоявшейся в Лондоне конституционной конференции).

От метрополии Гренада унаследовала *вестминстерскую модель правления*¹, правда, в весьма модифицированной форме. Эрик Мэтью Гейри, лидер Объединенной лейбористской партии Гренады, по результатам Парламент-

¹ См. : Конституции государств Америки : В 3 т. Т. 2: Карибский регион. С. 345–375.

ских выборов 1976 г. стал первым премьер-министром независимой Гренады (в конце 1950 – начале 1960-х годов он уже был премьер-министром, но был смещен с поста из-за обвинения в коррупции).

Реакцией на расцвет коррупции, рост преступности, экстремизма и политического давления в Гренаде 13 марта 1979 г. стал бескровный переворот, в результате которого власть перешла в руки революционно настроенной группы под руководством Мориса Бишопа – лидера левой партии – Движение Нью-Джуэл» (не признавшего итоги выборов 1976 г.). Созданное народно-революционное правительство проявляло большие симпатии к Кубе и другим социалистическим странам, включая СССР.

С первых шагов революции ее лидеры приступили к ликвидации органов власти прежнего авторитарного режима Гейри и аппарата его силовых структур. По словам Бишопа: «Империализм боится революции, он боится потерять свои прибыли. Он боится исторического примера Гренады... Надо увеличить нашу милицию... пополнить ряды революционеров по меньшей мере 20 тысячами добровольцев... народ должен научиться защищать родину с оружием в руках». В этом направлении армия Гейри (Grenada Military force) была распущена и создана новая, народная милиция (A People's Militia) по кубинскому образцу для защиты революции. (8) Полиция прежнего режима (Royal Grenada Police Force) преобразовывалась в Гренадскую полицейскую службу (Grenada Police Service). (9) Из тюрем были освобождены 160 брошенных туда прежними властями политзаключенных.

16 марта 1979 г. было сформировано Народное революционное правительство во главе с лидером партии Новое движение ДЖУЭЛ Морисом Рупертом Бишопом. (НРП), куда вошли представители всех социальных слоев, находившихся в оппозиции к Гейри, включая нескольких профессионалов и бизнесменов. Парламент, где большинство депутатов были гейристы, распулся и впредь до разработки новой конституции и новых Парламентских выборов НРП сосредоточило в своих руках законодательную и исполнительную власть. Законодательство прежнего авторитарного режима Гейри было отменено. Составленная в Лондоне Конституция 1974 г. прекратила свое действие. Разрабатывалась новая демократическая Конституция страны.

Формально Гренада продолжала оставаться членом Британского Содружества и главой государства являлась английская королева, интересы короны здесь по-прежнему представлял назначаемый Лондоном генерал-губернатор. В 1978 г. им стал Пол Скун – личность, отнюдь не симпатизировавшая революции.

Реализуя идею о демократии нового типа, правительство приступило к созданию органов новой власти, которые, по словам Бишопа, «связывают партию с массами, изучают их жалобы, критические замечания, советы, пытаются делом отвечать на них». Формой новых органов власти на Гренаде (при прямом или косвенном заимствовании советского и кубинского опыта) стали советы. Система окружных советов напоминала ту, которую предлагал в 1973 г. упоминавшийся выше Манифест Нового движения ДЖУЭЛ, т.е. народные ассамблеи, представлявшие все население Гренады и гарантирующие права гренадцев. Так, в каждом из семи округов, включая о. Карриаку, были созданы окружные советы, в которых участвовали все жители того или иного округа, независимо от возраста, пола и рода занятий, собиравшиеся регулярно, раз в месяц на предприятиях и по месту жительства. Позже практика преобразований показала, что для лучшей организации работы органов власти необходимо децентрализовать окружные советы. Взамен были созданы так называемые зональные советы в количестве 35. Советы женщин и молодежи, советы рабочих предприятий сохранили свой окружной статус. Правительство помогало советам определять основные направления работы среди населения. В тесном контакте с правительством работал орган по координации действий всех зональных советов страны – Окружной комитет. Созданная система органов власти, по свидетельству Бишопа, стала основой народной демократии в стране и

утверждала принципы ответственности и отчетности представителей власти перед народом. Действительно, руководителям советов вменялось в обязанность ежемесячно отчитываться о проделанной работе перед населением. О значимости новых органов власти и их подлинно народном характере свидетельствует то, что советы занимались не только вопросами местного масштаба, но и общенационального. Например, в конце 1981 г. в советах обсуждался национальный бюджет на следующий календарный год и закон о сдаче в наем жилья. В 1982 г. по всему острову проходило всенародное обсуждение проекта первого в истории Гренады годового плана финансово-экономического развития, декретов о квартплате и развитии общественного транспорта. В 1983 г. на национальной конференции делегатов массовых организаций обсуждались итоги социально-экономической деятельности правительства в 1982 г. и план финансирования экономического развития страны на 1983 г. (13) Советами обсуждались и такие вопросы, как контроль над ценами на продукты питания, и угроза иностранной интервенции. Советы имели даже право вызывать к себе министров правительства и чиновников других рангов для отчетов об их деятельности. (14)

Деятельность всех советов контролировалась Окружным комитетом по координации действий советов, работавших в тесном контакте с массовыми организациями и руководством НДД¹.

Для установления новых (революционных) конституционных порядков НРП приостановило действие Конституции 1974 г., страна управлялась с помощью декретов; запрещена деятельность политических партий, нелояльные НРП СМИ были закрыты. Не без влияния США в рядах народно-революционного правительства (НРП) в 1983 г. произошел раскол, вследствие которого Бишоп и его сторонники были физически (не без влияния западных спецслужб) устранены.

В ответ на помощь и поддержку Гренады Кубой осенью 1983 г. происходит вторжение на остров контингента Вооруженных сил США и отрядов солдат из стран-членов Организации восточно-карибских государств (из Ямайки и Барбадоса). По официальной версии, это произошло по просьбе генерал-губернатора Гренады и руководителей ряда стран Карибского бассейна).

Вначале революция имела поддержку широких масс населения, приветствующего такие меры правительства, как бесплатное среднее и высшее образование. Введение системы страхования, охрана материнства и др. Однако революционное правительство допускало и значительные просчеты, прежде всего во внешней политике, которая изначально приняла жесткий характер к США. В действительности у США были вполне реальные опасения, что Гренада может стать военной базой Кубы. В результате операции «Срочная ярость» силы Революционного Военного Совета и народного ополчения были разбиты², его руководство (генерал Остин и 17 членов РВС и НРП) было арестовано и осуждено на пожизненные сроки.

¹ Тестов О. В. Гренада: Революция и контрреволюция (1979–1983 гг.) : дис. ... канд. ист. наук. М., 2005.

² Сопротивление было весьма ожесточенным. Представление о нем в какой-то мере дают известные слова из пени, которую советские люди, без преувеличения можно сказать, выучили наизусть: «Над Гренадой режут Ирокезы // Слышен Геллекси злобный вой // Только сорок четыре Кубинца принимают последний бой // Нету армии, нету милиции // Разлилась беда над страной // Только сорок четыре Кубинца принимают последний бой. // Не придут на помощь Мясищевы // М-16 лупят в упор // Лишь Али, товарищ Калашников, продолжает с врагом разговор // Затянуло дымом Сент-Джорджес, замело свинцовой пургой // Это сорок четыре Кубинца принимают последний бой (В. А. Чекмарев).

До выборов 1984 г. страной управлял назначенный генерал-губернатором Переходный консультативный совет. Прошедшие Парламентские выборы, на которых при завуалированной поддержке США победу одержала воинственно настроенная к социалистическим странам Новая национальная партия (НН), получившая 59 % голосов избирателей (именно это обстоятельство способствовало тому, что всякие контакты со странами социализма были полностью прекращены). В принципе, выборы способствовали стабилизации ситуации в стране, восстановлению действия Конституции 1974 г.

Антигренадская кампания Соединенных Штатов развернулась на фоне не слишком благоприятного для США международного контекста. Правительство США за сравнительно короткий срок терпело поражения в Кампучии, Иране, Афганистане, произошли революции в Анголе и Эфиопии. 13 марта 1979 г. гренадская революция заявила о своем антиимпериалистическом содержании. В июле 1979 победила Сандинистская революция в Никарагуа. В феврале 1980 г. в Суринаме группа младших офицеров произвела переворот, свергла режим Х. Аррона и возглавила движение за подлинную независимость страны. Администрация президента Картера отреагировала на эти события как на новый после Гренады удар по позициям США. Советники Р. Рейгана представили ему доклад, в котором говорилось, что «даже Карибский бассейн – пространство для морских перевозок и центр очистки нефти для США – превращается в марксистско-ленинское озеро. Никогда наша страна не подвергалась такой опасности на южном фланге». Соединенным Штатам вторил их атлантический партнер – Великобритания. Министр иностранных дел Н. Ридли сделал в феврале 1981 г. заявление о том, что «Гренада идет по пути строительства такого типа общества, которое британское правительство не может одобрить независимо от того, желает ли этого гренадский народ или нет». До революции Вашингтон воспринимал Гренаду как зону интересов британского атлантического партнера. Остров не был богат полезными ископаемыми и не представлял в этом плане интереса. После победы революции первая реакция в Вашингтоне была индифферентной. Пресса сообщала, что ни один из более чем 1200 американцев на острове не пострадал». Затем Вашингтон выразил официально «серьезную озабоченность случившимся. Бывший премьер Э. Гейри, находившийся в США, встречался здесь с представителями правительств Англии и США и просил их о вооруженном вмешательстве целью подавления коммунистического движения на Гренаде.

Параллельно межведомственная опергруппа по проблемам карибских стран вела работу против прогрессивных правительств соседних с Гренадой стран с целью использовать их в дальнейшем в антигренадских акциях.

Подготавливая возможную вооруженную акцию против Гренады, США направляли в ее воздушное пространство самолеты-разведчики, в территориальные воды – суда американских ВМФ. В Ки-Уэсте был создан штаб специального Карибского оперативного соединения по организации подрывной деятельности против Гренады, Кубы, Никарагуа. В ходе спецманевров в Карибском море («Оушен Венчер – 81», «Ридекс») отработывались операции высадки на остров, напоминающий Гренаду.

Непосредственным сигналом к вооруженному вторжению США и коалиции шести карибских карликовых государств на Гренаду стал исход внутрипартийной борьбы между сторонниками Корда и Бишопа в Новом движении ДЖУЭЛ.

Под банальным и несостоятельным предлогом «защиты американских граждан, проживающих на Гренаде» 25 октября 1983 г. началась военная операция под кодовым названием «Urgent Fury». Вторжение американских десантников и морских пехотинцев на Гренаду стало грубым нарушением норм международного права, принципов Устава ООН. Внешняя контрреволюция – американская интервенция привела к гибели гренадскую революцию.

Вторжение войск США на Гренаду являлось, прежде всего, демонстрацией силы, рассчитанной на устрашение стран Центральной Америки, избравших иной политиче-

ский путь, в особенности Кубы, Никарагуа и Сальвадора. К силовому решению вопроса США подталкивало нараставшее влияние СССР в регионе и специфика международной ситуации, сложившаяся в тот период.

Вскоре после победы революции премьер-министр М. Бишоп имел все основания заявить, что США начали необъявленную войну против Гренады: через два месяца Вашингтон создал межведомственную опергруппу по проблемам карибских стран, и одновременно ЦРУ принял план под кодовым названием «Пирамида». План включал апробированную Соединенными Штатами ранее на других странах Латинской Америки методику борьбы – дестабилизацию обстановки, саботаж, покушения на лидера, психологическую войну, дезинформацию, дипломатические демарши, подготовку насильственного свержения революционного руководства.

В октябре 1983 года, Американская армия оккупировала остров Гренада, для свержения левого правительства. Лидер революции Морис Бишоп был накануне убит наемником ЦРУ. Кубинские гражданские специалисты отказались сдаться и погибли в бою смертью храбрых, их было 44 человека. Правительство СССР отделалось формальными заявлениями.

По итогам выборов 2008 г. победу одержал Национальный демократический конгресс; ННП, правившая с небольшими перерывами с 1883 г., перешла в оппозицию.

19 декабря 1973 г. Гренада совместно с расположенными по соседству Гренадинами (островами Карриаку и Маленькая Мартиника) приняли первую и единственную Конституцию.

§ 3. Форма и структура Конституции Гренады

Несмотря на господство общего права в правовом пространстве Гренады, Основной закон имеет форму систематизированного кодифицированного акта. *Структура Конституции Гренады:*

- Преамбула
- Глава 1. Гарантии основных прав и свобод
- Глава 2. Генерал-губернатор
- Глава 3. Парламент. Часть 1. Структура Парламента
- Глава 4. Исполнительная власть
- Глава 5. Финансы
- Глава 6. Государственная служба. Часть 1. Комиссия по государственной службе. Часть 2. Назначение на конкретные должности, etc.; Часть 3. Апелляционный совет по государственной службе. Часть 4. Пенсии
- Глава 7. Гражданство
- Глава 8. Судебная власть
- Глава 9. Разное

Рубрицированный на девять глав конституционный текст охватывает 111 статей.

Порядок внесения изменений в действующую Конституцию предусмотрен частью 2 Основного закона. Согласно положениям ст. 39 Конституции Парламент может изменить любое из положений Конституции (или Предписания о судах, или же часть 3 Предписания о Вест-Индских объединенных государствах (Апелляции в Тайный совет) 1967 г. способом, определенным в ниже следующих положениях данной статьи). Законопроект о внесении изменений в данную Конституцию или в Предписание о судах или же в часть 3 Предписания о Вест-Индских объединенных государствах (Апелляции в Тайный со-

вет) 1967 г. считается принятым Палатой представителей, если на последнем чтении в этой Палате законопроект поддержан голосами не менее двух третей всех депутатов Палаты. Внесенные Сенатом поправки к законопроекту считаются согласованными, если такое согласие Палаты представителей облечено в форму резолюции, поддержанной не менее чем двумя третями голосов всех членов Палаты»¹.

Поправки к законопроекту о внесении изменений в Конституцию (или в Предписание о судах, или же в часть 3 Предписания о Вест-Индских объединенных государствах (Апелляции в Тайный совет) 1967 г.) не могут быть предложены Сенату Палатой представителей, если резолюция о предложении поправок не будет поддержана не менее чем двумя третями голосов всех членов Палаты представителей.

Законопроект о внесении изменений в Конституцию (либо в какое-либо положение Предписания о судах, содержащихся в ч. 2 данного Приложения, или ч. 3 Предписания о Вест-Индских объединенных государствах (Апелляции в Тайный совет) (1967 г.) не представляются Генерал-губернатору на согласование за исключением случаев, когда:

(а) имеет место интервал не менее чем в 90 дней между внесением законопроекта в Палату представителей и началом рассмотрения законопроекта Палатой во втором чтении;

(б) законопроект был одобрен обеими палатами Парламента;

(в) законопроект был одобрен на референдуме, проведенном в соответствии с такими положениями, какие могут быть приняты в этом отношении Парламентом, но не менее чем двумя третями всех действительных голосов, поданных на данном референдуме.

Кроме того, законопроект о внесении изменений в данную Конституцию (или в Предписание о судах, или же в ч. 3 Предписания о Вест-Индских объединенных государствах (Апелляции в Тайный совет) 1967 г.) не представляется на согласование Генерал-губернатору, если к нему не приложен сертификат, подписанный спикером Палаты представителей, или если Спикер по каким-либо причинам не способен выполнять функции своей должности².

§ 4. Форма государственного правления и конституционная система высших органов государства. Государственный режим

Современная организация верховной власти в стране связана с колониальным прошлым Гренады. Как известно, на государственно-правовое развитие Гренады в наибольшей степени оказала влияние Великобритания. Соответственно сконструированная британцами вестминстерская модель власти, предопределяющая основы функционирования общества и государства, механизм принятия государственных решений, почти полностью заимствована в устройстве и организации верховной власти Гренады.

Колониальное прошлое Франции сказывается преимущественно разве что на распространении в стране такой мировой религии, как католицизм, который, в свою очередь, оказывает влияние на первичные формы общественных практик, общественные ценности и традиции. Близость Кубы и влияние ее возведенной в ранг государственной идеологии также сказываются на уко-

¹ Конституции государств Америки. Т. 2. С. 357–358.

² Там же. С. 358–359.

ренении культуры консенсуса. В принципе существующие политические институты позволяют достаточно оперативно разрешать возникающие конфликты. Как отмечалось, Гренада восприняла вестминстерскую модель государственного правления, отсюда, в соответствии с Конституцией она является *конституционной монархией*; возглавляет государство королева Великобритании, соответственно Гренада входит в состав Британского Содружества государств в качестве одного из доминионов.

Главой государства является британский монарх, представленный в стране назначаемым монархом Генерал-губернатором (ст. 19). В действительности, как и во многих других государствах-доминионах, кандидатуру Генерал-губернатора предлагает Премьер-министр, а по обыкновению санкционирует монарх.

По этой модели ключевой пост в системе публичной власти занимает Премьер-министр. Он формирует правительство и руководит им. При этом ограничений по количеству сроков для Премьер-министра (равно как и Генерал-губернатора) Конституция не устанавливает. Именно это обстоятельство при определенных условиях порождает премьер-министериальный государственный режим.

Конституционная система высших органов государства представлена: Генерал-губернатором, выполняющим функции главы государства и главы исполнительной власти, однопалатным Парламентом и Верховным судом.

§ 5. Институт прав и свобод по Конституции Гренады

Британский стиль ощутимо сказался и на закреплении в Конституции основных прав и свобод. Бытующее в специальной литературе утверждение о том, что в Основном законе Гренады присутствует «достаточно широкий набор прав и свобод», несколько все же не точен. Действительно, глава 1 «Гарантии основных прав и свобод» по объему нормативного материала внушительна даже для новейших конституций. В то же время даже из самого названия главы 1 следует, что конституционный законодатель предметом регулирования этой главы усматривал главным образом закрепление тех конституционных средств и механизмов, с применением, а равно использованием которых непосредственными адресатами прав и свобод связаны реальное действие прав человека, конституционная возможность предотвращения их нарушений, а в случае таковых – восстановление нарушенного права.

С учетом отмеченного при оценке конституционного признания прав и свобод важное значение имеет интерпретация положений Преамбулы Конституции (в особенности параграфы «а», «b», «с», «е») которые, несомненно, имеют нормативное значение.

В связи с этим Конституция признает, что «духовное развитие имеет высшее значение для человеческого существования и является его высшим выражением»; что все люди наделены Создателем равными и неотъемлемыми правами, разумом и совестью; что данные права и обязанности соответствуют всем видам социальной и политической активности человека; и в то время как

права превозносят личную свободу, обязанности выражают достоинство данной свободы¹.

Отмеченные положения, имеющие непосредственно-регулятивный характер, являются теми конституционными стандартами, в соответствии с которыми в принципе должна формироваться конституционная система страны и ее конституционная практика.

Вместе с тем, хотя и с присущими технико-юридическими особенностями, в Конституции закреплены и конкретные основные права человека, а именно право на: жизнь, свободу, личную безопасность и защиту закона; свобода совести, самовыражения, свобода собраний и объединений; гарантии неприкосновенности жилища и иного имущества, а также недопустимости изъятия имущества без компенсации; право на труд (пункты a, b, c, d ч. 1 ст. 1).

Наряду с перечисленными ряд основных прав и свобод, главным образом относящихся к гражданским правам и свободам, закреплены в Основном законе. При этом конституционный законодатель в «духе» представителей общего права при закреплении этих прав и свобод избрал так называемый негативный способ выражения прав и свобод.

В такой юридической форме получили конституционное закрепление:

- право на жизнь – «никто не может быть преднамеренно лишен жизни...» (ст. 2);
- право на личную свободу – «никто не может быть лишен личной свободы...» (ст. 3);
- свобода труда – «никого нельзя заставлять заниматься принудительным трудом...» (ч. 2 ст. 4);

- свобода совести и свобода мысли – «никому не могут чиниться препятствия в осуществлении •свободы совести, включающую свободу мысли, свободу менять религию или верования, а также свободу, как самостоятельно, так и совместно с другими лицами, публично или в частном порядке проявлять и пропагандировать свою религию или верование посредством молитвы, проповедования и обрядов» (ч. 1 ст. 9);

Таким же способом закреплены и ряд других прав, в частности:

- свобода самовыражения, включая свободу иметь свое мнение без какого-либо вмешательства, свобода получать идеи и информацию (ч. 1 ст. 10);
- свобода собраний и объединений, право собираться свободно и объединяться с другими лицами, в частности создавать или вступать в профессиональные союзы или иные объединения для защиты своих интересов (ч. 1 ст. 11);
- свобода передвижения (ч. 1 ст. 12).

Свои особенности имеет конструкция права собственности (ст. 6)².

Обращает на себя внимание также то обстоятельство, что ряд основных прав и свобод закреплены в иных, помимо главы первой, главах Конституции. Это, прежде всего, касается избирательных прав, права на представительство, права на политическую оппозицию и некоторые другие.

Принципиальная конструктивная особенность содержащегося в Конституции института прав и свобод заключается, прежде всего, в детальном, может быть, даже нетипичном с точки зрения «классических» взглядов на проблему (с позиции которых в конституции своего рода стандартом является закрепление перечня прав в последовательности: гражданские права и свободы; политические права и свободы; социальные, экономические и культурные права и

¹ Конституции государств Америки. Т. 2. С. 327–328.

² Там же. С. 328–338.

свободы. Завершает данный перечень субинститут процессуальных прав) определении нормативного комплекса, гарантирующего права и свободы¹.

В новейшей отечественной и западной литературе по конституционному (гуманитарному) праву эту группу основных прав сравнительно недавно стали обозначать процессуальными правами².

Эти права составляют часть общего правового статуса человека и гражданина (*status negativus*) и в то же время служат гарантиями этого статуса (*status positivus*). Человек и гражданин обладает этими правами независимо от того, есть ли у него конкретный повод требовать защиты его прав и свобод².

Особенность данной группы основных прав, прежде всего, в том, что их реализация связана с необходимостью защиты принадлежащих каждому прав при условии, что эти права уже нарушены или подвергаются потенциальной угрозе нарушения. Причем речь идет, прежде всего, о такой сфере их применения, как уголовное судопроизводство. Соответственно носителями таких прав являются лица, либо привлекаемые к юридической ответственности (прежде всего, к уголовной), либо жертвы противоправных деяний, а равно лица, чьи интересы могут быть затронуты в этой связи (свидетели и пр.).

Свою цель конституционный законодатель, как следует из ст. 1 Основного закона, видел в том, что «положения настоящей главы действуют в целях предоставления гарантий прав и свобод, подлежащих ограничению, содержащимся в данных положениях и являющимся ограничениями, направленными на обеспечение того, чтобы реализация указанных прав и свобод каким-либо лицом не нарушала бы права и свободы иных лиц, равно как и общественный интерес»³.

При этом закрепляемые в Конституции охранительные механизмы и средства (процессуальные права) предназначены как для защиты конкретного права (или конституционной свободы), как это представлено в ст. 2–15, а равно ст. 13–15, так и имеют общее значение, т. е. реализуют общую защитную функцию по отношению к любому из основных прав и свобод.

Закрепление конкретных конституционных средств защиты можно рассмотреть на примере ст. 15, устанавливающей гарантии для лиц, содержащихся под стражей. В отношении таких лиц (параграф «а», «b», «с», «d» и «е» ст. 15) действуют следующие положения:

– в разумно целесообразные сроки и в любом случае не позднее семи дней с момента взятия лица под стражу ему должно быть вручено письменное заявление на понятном ему языке с детальным указанием оснований его заключения под стражу;

¹ Конституции государств Америки. Т. 2. С. 341–344.

² О процессуальных правах см.: Червонюк В. И. Процессуальные права в системе конституционных прав и свобод современных государств // Вестник Мордовского государственного университета. – 2009. – № 3. – С. 56–64; Червонюк В. И., Калинин И. В. Процессуальные права в системе конституционных прав и свобод современных государств // 15 лет Конституции Российской Федерации: итоги и перспективы. Брянск: БФ МосУ, 2008. С. 43–50; Гасанов К. К., Червонюк В. И. Основные процессуальные права в системе гуманитарного права // Вестник Московского университета МВД России. – 2013. – № 6. – С. 3–12.

³ В связи с этим следует признать ошибочным утверждение о том, что «среди основных прав и свобод особое значение приобретают политические права... С ними тесно связаны так называемые процессуальные права, немыслимые без существования государственной судебной системы, в которой они себя преимущественно и проявляют... Они являются характерными составными частями судебной системы в правовом государстве и процессуальными дополнениями материальных основных прав» (Анишина А. М.).

³ См.: Конституции государств Америки. Т. 2. С. 328.

- не позднее 14 дней после взятия лица под стражу в официальной газете должно быть опубликовано уведомление о взятии данного лица под стражу с указанием деталей положений закона, на основании которого было произведено взятие лица под стражу;

- не более чем через один месяц после взятия лица под стражу и затем в течение всего времени его пребывания в заключении, с интервалами, не превышающими шесть месяцев, его дело может быть пересмотрено независимым и беспристрастным трибуналом, учреждаемым в соответствии с законом, под председательством лица, назначаемого Верховным судьей из числа лиц, допущенных к практике в качестве барристеров или солиситоров на территории Гренады;

- лицу должны быть предоставлены разумные условия для консультаций с законным представителем по своему выбору, которому должно быть позволено предоставлять факты и сведения трибуналу, назначенному для пересмотра дела лица, содержащегося под стражей;

- на слушаниях данного дела в трибунале, назначенном для пересмотра данного дела, ему должно быть позволено участвовать в деле лично или через законного представителя по своему выбору. Часть 2 ст. 15 содержит указание о том, что при пересмотре согласно данной статье дела содержащегося под стражей лица трибунал может дать рекомендации, касающиеся необходимости или целесообразности продления срока его содержания под стражей, органу власти, издавшему соответствующий приказ.

В этой же статье содержатся разъяснения относительно предоставляемых Конституцией средств защиты: «Положения частей (1)(d) или (1)(e) не могут толковаться как дающие право лицу нанимать законного представителя за государственный счет»¹.

Примером средств общей защиты является ст. 13 Конституции, согласно которой «в законах не должны содержаться какие-либо положения, дискриминационные по своей сути или своему действию». Это также право лица, предполагающего, что в отношении него были нарушены или, возможно, будут нарушены какие-либо положения статей со 2-й по 15-ю (включительно) Конституции подать жалобу в Высокий суд о возмещении (ч. 1 ст. 16).

Со времени приобретения независимости институт прав и свобод в Гренаде претерпел значительные изменения. Это в особенности касается политических прав и свобод, признание равенства прав по гендерному признаку. Так, женщины Гренады получили право избирать и быть избранными в 1951 г., впервые женщина избрана в Парламент в 1976 г. По состоянию на настоящее время женщины имеют два мандата из 15 в Палате представителей (13,33 %), и четыре мандата (30,77 %) в Сенате (данные 2010 г.).

В системе защиты прав человека и правового просвещения ведущая роль принадлежит Организации по правам человека Гренады.

Институт гражданства специально урегулирован в главе 7 Конституции, структурно не относящейся к главе 1. Законодательство о гражданстве основывается на Конституционном указе Гренады от 19 декабря 1973 г.

Согласно ст. 94 любое лицо, которое, будучи рождено в Гренаде, на 6 февраля 1974 г. является гражданином Соединенного Королевства и Колоний, 7 февраля становится гражданином Гренады.

Кроме того, любое лицо, которое, будучи рождено за пределами Гренады, на 6 февраля 1974 г. является гражданином Соединенного Королевства и Колоний, если его отец или мать становится или стал(а) бы, если бы был(а) жив(а), гражданином Гренады в силу части (1) или (2) данной статьи, становится гражданином Гренады 7 февраля 1974 г.

¹ Конституции государств Америки. Т. 2. С. 344–345.

По рождению приоритет отдается и праву почвы, и праву крови.

Согласно конституционно установленному порядку, ребенок, родившийся на территории Гренады 6 февраля 1974 г. или позднее, независимо от национальности его родителей, признается гражданином Гренады (исключение составляет ребенок, родившийся от родителей-иностранцев, занимающих определенные должности дипломатов). Ребенок, родившийся за рубежом 6 февраля 1974 г. или позднее, по крайней мере, один из родителей которого является гражданином Гренады, получает гражданство Гренады.

Любое лицо, родившееся начиная с 7 февраля 1974 г., становится гражданином Гренады с *момента рождения*. При этом, как следует из конституционной оговорки, лицо не становится гражданином Гренады в силу данной статьи, если на момент его рождения: никто из его родителей не является гражданином Гренады, его отец или мать имеют такой иммунитет от судебного преследования, каковой соответствует посланнику иностранного суверенного государства, аккредитованного в Гренаде (ст. 96).

Льготный порядок предусмотрен для не имеющего гражданства иностранца при заключении им брака с гражданином Гренады. Согласно Указу, иностранец, заключивший брак с гражданином Гренады 6 февраля 1974 г. или позднее, имеет право зарегистрироваться для получения гражданства Гренады. Согласно ст. 98 Конституции лицо, состоящее в браке с гражданином Гренады либо состоявшее в браке с лицом, которое в период существования брака являлось гражданином Гренады, имеет право посредством подачи заявления в такой форме, какая может быть установлена законом, принятым Парламентом, и если оно находится под защитой британской Короны либо является иностранцем, давшим клятву верности, быть зарегистрированным в качестве гражданина Гренады¹.

Основной закон детально определяет основания и процедуры приобретения гражданства в *порядке натурализации*. Свидетельство о натурализации может быть выдано любому иностранцу или совершеннолетнему лицу (в возрасте старше 18 лет), состоящему под Британским покровительством, который подаст соответствующее заявление при условии, что: (а) лицо непрерывно прожило в Гренаде 12 месяцев непосредственно перед датой подачи заявления; (б) до указанных 12 месяцев лицо прожило в Гренаде 7 лет (граждане не карибских стран), или 4 года (граждане карибских стран).

Конституционно определен порядок предоставления гражданства в *порядке регистрации*. В соответствии со ст. 97 Конституции лицо, родившееся за пределами Гренады, начиная с 7 февраля 1974 года, становится гражданином Гренады с момента рождения, если на эту дату его отец или мать являются гражданами Гренады может быть зарегистрирован как гражданин Гренады.

Законодательство Гренады не оговаривает каких-либо запретов или требований относительно двойного гражданства для лиц, которые либо эмигрировали на остров, либо намерены получить другой гражданство.

Законодательство разрешает добровольную утрату гражданства Гренады. Кроме того, согласно ч. 1 ст. 99 Конституции, Парламент может принять положения о лишении гражданства Гренады любого лица, которое является гражданином Гренады на ином основании, нежели в силу ст. 94, ст. 96 или ст. 97

¹ Конституции государств Америки. В 3 т. Т. 2: Латинская Америка и Карибский регион. С. 394.

Конституции. Определение оснований для недобровольной утраты гражданства Гренады не конкретизировано. Однако Конституция гласит, что аннулировать гражданство Гренады можно лишь в том случае, если оно было получено путем регистрации или натурализации.

В конституционную лексику и практику Гренады последних лет вошло понятие *экономического гражданства*¹, которое, по существующим сведениям, возможно двумя способами: во-первых, посредством дотаций в государственный Фонд Трансформации острова. Такой способ остается пока лишь проектом, реализация которого предполагается в обозримой перспективе; во-вторых, путем инвестирования в одобренный правительством проект недвижимости. Данный способ предлагает инвестировать в единственный одобренный правительством Гренады проект Mount Cinnamon. Программа доступна только через приглашения проверенных и одобренных агентов, таких как NTLTrust Limited. Предполагается приобретение 1 акции и 1/2 владения апартаментами; сумма данного инвестирования будет составлять 500 000 долл.

§ 6. Политические партии и избирательная система

В Гренаде роль политических партий весьма значительна: та партия, которая побеждает на парламентских выборах, становится правящей, формирует правительство, которое возглавляет лидер этой партии и соответственно реализует политический курс страны.

Внешнее влияние сказалось в Гренаде и на партийном развитии. В стране действует двухпартийная система и соответствующая ей избирательная система.

В Парламенте представлены: 1) Национальный демократический конгресс, учрежденный, как отмечалось, после раскола в ННП в 1987 г. Политическая платформа партии – либеральная идеология; 2) созданная в 1984 г. и представляющая слияние четырех более мелких партий консервативной и центристской направленности Новая национальная партия.

По результатам парламентских выборов в 2008 г. Национальный демократический конгресс завоевал 11 мандатов (73,33 %) и ННП – соответственно четыре мандата, или 26,67 %.

Расклад политических сил в парламенте (Палате представителей) по результатам парламентских выборов, прошедших 19 февраля 2013 г., представлен в таблице 45².

Таким образом, в результате выборов все 15 мест в Парламенте завоевала Новая национальная партия, которая являлась оппозиционной партией. Результаты последних парламентских выборов, состоявшихся 13 марта 2018 г. (явка избирателей составила 76,65 %), представлены в таблице 46.

¹ Данный способ получения гражданства применительно к данной стране имеет благоприятную финансово-экономическую основу: в Гренаде нет налогов на иностранные доходы, доходы от прироста капитала, трансферы, на имущество, дарение, наследство, недвижимость, прибыль. Отсутствуют гербовые сборы, налог на бизнес и налог на землю для иностранных владельцев. Кроме всего прочего, государство обеспечивает защиту банковских счетов, недвижимости и бизнеса как за рубежом, так и внутри страны; оффшорные компании на 20 лет освобождаются от уплаты налога. Кроме того, паспорт Гренады позволяет иметь безвизовый въезд в более чем 100 стран мира, включая Великобританию, Ирландию, Канаду, Лихтенштейн, Норвегию, Швецию и Южную Корею и др. С декабря 2013 г. вступило в силу соглашение, согласно которому граждане Гренады смогут посетить все страны Шенгена в безвизовом режиме.

² ru.wikipedia.org

Таблица 45.

<i>Партия</i>	<i>Голоса</i>	<i>%</i>	<i>Места</i>	<i>+/-</i>
Новая национальная партия	32 031	58,82	15	+11
Национальный демократический конгресс	22 160	40,69	0	-11 о
Национальный объединённый фронт	186	0,34	0	Новая
Движение независимых кандидатов	22	0,04	0	Новая
Старая добрая демократическая партия	14	0,03	0	0
Гренадская партия возрождения	13	0,02	0	Новая
Народная объединённая рабочая партия	13	0,02	0	Новая
Объединённое патриотическое движение Гренады	11	0,02	0	Новая
Независимые	5	0,01	0	0
Недействительных/пустых бюллетеней	64	—	—	—
Всего	54 524	100	15	0
Зарегистрированных избирателей/Явка	62 243	87,60	—	—

Причины таких резких изменений настроений избирателей эксперты связывают с высоким уровнем безработицы на Гренаде, который к 2013 г. достиг 30 %. Экономика страны явно двигалась в сторону стагнации; о неприемлемом уровне задолженности Гренаду предупреждал Карибский банк развития. Кроме того, экономика страны в 2004 г. сильно пострадала от урагана Иван, разрушено около 90 % строений острова, почти вся инфраструктура турбизнеса была уничтожена; Сильно пострадали плантации мускатного ореха, который является основной экспортной культурой Гренады; значительные потери понесло население – десятки людей погибли. Лидер победившей партии Тилман Томас заявлял, что главный приоритет правительства в случае победы будет создание рабочих мест, а кроме того, его предвыборные обещания были направлены на объединение страны.

Таблица 46.

<i>Партия</i>	<i>Голоса</i>	<i>%</i>	<i>Места</i>	<i>+/-</i>
Новая национальная партия	33 786	58,91	15	0
Национально-демократический конгресс	23 243	40,53	0	0
Гренадское прогрессивное движение	87	0,15	0	новая
Либеральная партия	49	0,09	0	новая
Гренадская партия возрождения	44	0,08	0	0
Партия прогресса	42	0,07	0	новая
Гренадское движение расширения прав и возможностей	25	0,04	0	новая
Объединённое патриотическое движение Гренады	10	0,02	0	0
Независимые	68	0,10	0	0
Недействительных/пустых бюллетеней	267	—	—	—
Всего	57 621	100	15	0
Зарегистрированных избирателей/Явка	78 236	73,65	—	—

Кроме политических партий, в системе народного представительства значимую роль играют неправительственные организации. Характерно то, что государство не препятствует деятельности таких организаций, а это является важным показателем развитости гражданского общества.

В системе национального представительства интересов, оказывающей влияние на политический курс страны, характер законодательной деятельности бизнес-структуры сколько-нибудь важного влияния не имеют: в Гренаде частные компании, как правило, небольших размеров, что лишает их серьезной возможности неконсолидированно влиять на государственную политику и политические процессы. К группам интересов в основном отнесены, кроме политических партий, профсоюзы (Совет профсоюзов, объединяющий работников умственного и физического труда, промышленных рабочих, профсоюз учителей и др.).

В отличие от политических партий, статус которых слабо представлен в Конституции, избирательное право и избирательная система конституционно урегулированы. В Конституции закреплены нормы о всеобщем и обязательном избирательном праве; активное избирательное право предоставляется с 18 лет (параграф «с» ч. 2 ст. 32); возрастной ценз для пассивного избирательного права также оговаривается в Основном законе. В частности, и сенаторы, и депутаты Палаты представителей могут избираться по достижении 18 лет¹.

Конституционно закреплены положения, касающиеся важных компонентов избирательного процесса. В частности, достаточно конкретно (для уровня конституционного регулирования) определен в Конституции порядок составления списков избирателей, формирования избирательных округов, в частности, определены требования и процедуры, предъявляемые к их формированию при проведении выборов в Палату представителей (ст. 32); конституционно определен статус Контролера выборов, «чьим долгом является осуществление общего контроля за регистрацией избирателей на выборах депутатов Палаты представителей, а также за проведением таких выборов.

Специальное закрепление в Конституции получили виды (типы) избирательных систем, применяемых при проведении выборов, в частности в Парламент (ст. 29, 32).

§ 8. Конституционный статус высших органов государства

§ 8.1. Конституционный статус Генерал-губернатора

Конституционный статус Генерал-губернатора определен главой 2 Конституции («Генерал-губернатор»). Статья 19 Основного закона устанавливает: «Создается должность Генерал-губернатора Гренады, назначаемого Ее Величеством, который занимает свой пост до тех пор, пока это угодно Ее Величеству, и который является представителем Ее Величества в Гренаде». Формально-юридически квалификации для занятия данного поста не определены; конституционная практика исходит из того, что кандидат на этот пост должен иметь гражданство Содружества, притом не обязательно по рождению. Немаловажным является то обстоятельство, что претендент на должность Генерал-

¹ Конституции государств Америки. Т. 2. С. 347, 350.

губернатора должен «нравиться» британскому монарху или, во всяком случае, не вызывать у него отторжения по каким-либо причинам. Данное обстоятельство обусловлено тем, что именно действующий монарх Соединенного Королевства и глава Британского Содружества утверждает в должности Генерал-губернатора.

Перед вступлением в должность лицо, назначаемое на должность Генерал-губернатора, должно произнести и подписать клятву верности и клятву данной должности.

Конституцией прямо предписано, что лицо, занимающее должность Генерал-губернатора, не должно «считаться отсутствующим» на территории Гренады или не способным выполнять функции данной должности.

В том случае, когда должность Генерал-губернатора вакантна или лицо, занимающее должность Генерал-губернатора, отсутствует на территории Гренады или по иной причине не может выполнять свои функции, эти функции должны выполняться таким лицом, которое может назначить Ее Величество»¹.

Конституционно предусмотрен институт «заместителя Генерал-губернатора». В соответствии с Основным законом институт заместителя предусмотрен на те случаи, когда Генерал-губернатор отсутствует в месте расположения правительства, но не на территории Гренады, либо отсутствует на территории Гренады на период времени, который, как он считает, основываясь на своем собственном обдуманном суждении, будет непродолжительным, либо же страдает заболеванием, которое, как он считает, основываясь на своем собственном обдуманном суждении, будет непродолжительным².

Применительно к какой-либо из отмеченных ситуаций Генерал-губернатор по совету (правильнее сказать, с согласия) Премьер-министра вправе на период такого отсутствия или заболевания назначить любое лицо в Гренаде своим заместителем. Заместитель «в данной ипостаси» полномочен будет выполнять от имени Генерал-губернатора свойственные данной должности функции, письменно подтвержденные актом, посредством которого назначен заместитель³. При этом заместитель должен подчиняться и соблюдать «все инструкции», которые Генерал-губернатор, действующий на основе своего собственного обдуманного суждения, может время от времени адресовать ему. Лицо, назначенное заместителем, пребывает в этой должности в течение периода времени, который может быть обозначен в акте о назначении, причем его назначение может в любой момент быть «отозвано» Генерал-губернатором, «действующим в соответствии с советом Премьер-министра».

Конституция специально оговаривает, что в результате назначения заместителя полномочия и власть Генерал-губернатора не могут быть уменьшены, изменены или в какой-либо мере подвергнуты воздействию (п. 2 ст. 22)⁴.

Конституция лишь самым общим образом очерчивает круг полномочий Генерал-губернатора, что в общем соответствует конституционным системам семьи общего права.

¹ Конституции государств Америки. Т. 2. С. 346.

² Там же. С. 364–365.

³ Там же. Т. 2. С. 346.

⁴ Там же. С. 364–365.

Согласно Конституции Генерал-губернатор действует по рекомендации правительства, в свою очередь правительство консультирует генерал-губернатора по вопросам государственного управления.

Кроме представительской функции, Генерал-губернатор обладает традиционными для данной формы правления полномочиями в отношении к парламенту. В частности, по Конституции он «вправе в любой момент назначить перерыв в работе парламента или распустить его по рекомендации Премьер-министра» (ст. 52); полномочия нотариального характера присущи ему и в сфере законодательной деятельности.

Отдельные полномочия Генерал-губернатора вытекают из так называемого личного статуса главы государства (право награждать, право помилования и т. п.). В частности, согласно Конституции Генерал-губернатор (ст. 72) от «имени и по поручению Ее Величества» может:

даровать помилование, либо полное, либо на правомерных условиях, любому лицу, осужденному за совершение любого преступления;

предоставить любому лицу на определенный или неопределенный срок отсрочку исполнения наказания, наложенное на данное лицо за совершение какого-либо преступления;

заменить любое наказание, наложенное на лицо за совершение какого-либо преступления, на менее суровое наказание;

освобождать целиком или полностью от исполнения какого-либо наказания, наложенного на лицо за совершение преступления, или от любого штрафа или конфискации, которые в противном случае отошли бы в пользу Короны за совершение преступления.

Для реализации этих полномочий при Генерал-губернаторе создается Консультативный комитет по вопросам помилования, в состав которого входят: один из министров; Генеральный атторней; главный медицинский чиновник правительства Гренады; три других члена, назначаемых Генерал-губернатором посредством подписанного им акта.

При осуществлении функции помилования Генерал-губернатор, согласно Конституции, «должен действовать в соответствии с рекомендациями Премьер-министра» (ч. 5 ст. 73)¹. При безусловно существенных позициях парламента и правительства (Премьер-министра) отчасти и отдельные полномочия Генерал-губернатора нельзя квалифицировать как номинальные. Так, последний вправе «при бездействии Премьер-министра, а равно в случае потери Премьер-министром контроля над большинством депутатов в Палате представителей» самостоятельно принять решение об отставке Премьер-министра или роспуске парламента (ст. 58).

Как известно, состав кабинета – прерогатива Премьер-министра. Однако по рекомендации Премьер-министра Генерал-губернатор утверждает в должности состав правительства – министров и парламентских секретарей². Действуя по совету Премьер-министра, Генерал-губернатор назначает всех 13 сенаторов³. Согласно параграфу 1 ст. 52 Конституции Генерал-губернатор может в любой момент прореагировать или распустить парламент⁴.

¹ Конституции государств Америки. Т. 2. С. 374.

² Там же. С. 368, 371.

³ Там же. С. 369.

⁴ Там же. С. 364–365.

§ 8.2. Организация законодательной деятельности. парламент Гренады

Конституционный смысл положений части первой главы 3 Основного закона Гренады, а равно юридические характеристики формы государственного правления позволяют квалифицировать парламент страны как высший орган государственной власти.

Структура парламента Гренады типична для стран, главой государства которых является монарх. Он триединый и «состоит из Ее Величества, Сената и Палаты представителей». Бикамерализм как принцип устройства парламента предопределен исключительно имеющими конституционно-регулятивное значение традициями.

Срок полномочий парламента, если только он не будет распущен ранее, составляет пять лет со дня первого заседания. Согласно конституционному исключению, в любой момент, когда Корона находится в состоянии войны, парламент может продлить пятилетний период, определенный, но не более чем на 12 месяцев одновременно (параграф 3 ст. 52)¹.

В соответствии с Конституцией верхняя палата парламента – Сенат состоит из 13 членов: семь сенаторов назначаются Генерал-губернатором, действующим в соответствии с советом Премьер-министра; три назначаются Генерал-губернатором, действующим в соответствии с советом Лидера оппозиции; и три назначаются Генерал-губернатором, действующим в соответствии с советом Премьер-министра. Предварительным условием назначения сенаторов являются консультации Премьер-министра с организациями или группами лиц, для представительства которых, с точки зрения Премьер-министра, должны быть отобраны эти сенаторы².

Согласно Конституции кандидат в сенаторы должен обладать следующими квалификациями: являться гражданином Содружества; достичь 18-летнего возраста; проживать в Гренаде в течение 12 месяцев непосредственно перед датой назначения либо быть домицилированным и проживать в Гренаде на эту дату. Ожидаемым, но с технико-юридической стороны несколько своеобразно сформулированным является конституционное требование о том, что данное лицо «может говорить и, если только не лишено этой возможности по причине слепоты или иной физической причине, читать по-английски настолько хорошо, чтобы иметь возможность принимать активное участие в заседаниях Сената» (ст. 25).

Конституционный запрет исключает из круга возможных претендентов на эту должность лиц, которые в результате собственных действий имеют обязательства верности, повиновения и соблюдения в отношении иностранного государства, являются банкротами, признанными таковыми в судебном порядке или иным образом объявленными таковыми в соответствии с действующим законодательством Гренады.

К этой категории отнесены также лица, в отношении которых: (а) имеется заключение о невменяемости, или оно в ином порядке было признано душевнобольным в соответствии с действующим законодательством Гренады;

¹ Конституции государств Америки. Т. 2. С. 346–347.

² Там же. С. 365

(б) судом, находящимся в любой части Содружества, вынесен смертный приговор, либо эти лица отбывают наказание в виде тюремного заключения сроком более 12 месяцев, к отбытию которого их приговорил данный суд; (в) парламентом определено, что эти лица могут иметь какой-либо интерес в каком-либо государственном контракте.

Кроме того, парламент может постановить, что лицо, осужденное каким-либо судом за совершение преступления, указанного парламентом и связанного с выборами депутатов Палаты представителей, либо названное виновным в совершении такого преступления при рассмотрении избирательного спора в суде, не имеет права в период, не превышающий пяти лет, после его осуждения или после судебного отчета, как может быть предписано, быть назначенным сенатором.

Ограничениями пассивного права для рассматриваемой категории лиц являются и другие, конституционно определенные обстоятельства: принадлежность к Вооруженным силам Короны или какому-либо классу лиц, который включают в себя такие Вооруженные силы, а равно принадлежность к какому-либо полицейским силам или к какой-либо группе лиц, входящей в состав означенных сил¹.

Не может быть назначено сенатором лицо, являющееся депутатом Палаты представителей.

Кроме обще приемлемых для парламентов условий прекращения полномочий (утрата гражданства, назначение на другую должность, избрание в нижнюю палату), сенатор также должен освободить свое место в Сенате, если он «отсутствует на слушаниях Сената в течение такого периода времени и при таких обстоятельствах, которые могут быть предписаны Регламентом Сената» (параграф «а» ч. 2 ст. 27 Конституции).

Нижняя палата парламента – *Палата представителей* состоит из депутатов, которые избираются по одномандатным избирательным округам в соответствии с мажоритарной избирательной системой относительного большинства.

Квалификация для замещения должности депутата нижней палаты те же, что и для членов Сената (ст. 30 Конституции)².

По сходным основаниям, по которым лицо не может быть сенатором, Конституция ограничивает пассивное избирательное право кандидатов в депутаты Палаты представителей (ст. 31–32).

В составе парламента депутаты по партийной принадлежности объединены в две большие группы, одна из которых относится к правящей, а другая – к оппозиционной. Согласно Конституции предусмотрена должность Лидера оппозиции, который назначается Генерал-губернатором. При назначении Лидера оппозиции Генерал-губернатор действует «на основании своего собственного продуманного суждения», назначая на эту должность такого депутата Палаты представителей, который кажется ему способным получить поддержку большинства членов Палаты, находящихся в оппозиции к Правительству³.

¹ Конституции государств Америки. Т. 2. С. 347–348.

² Там же. С. 350–353.

³ Там же. С. 371–372.

Поскольку палаты юридически равноправны, то устройство, организация их деятельности, осуществляемые производства, имеют значительное сходство. Сенат возглавляет Президент и вице-президент; он подлежит роспуску.

Палату представителей возглавляет спикер, избираемый либо из числа депутатов Палаты представителей, не являющихся министрами или парламентскими секретарями, либо из числа иных лиц, не являющихся членами Палаты представителей; срок его полномочий равен сроку полномочий Палаты. На заседаниях Сената председательствует Президент или в его отсутствие – вице-президент, а в отсутствие обоих – «такой член Сената (не являющийся министром или парламентским секретарем), которого Сенат может избрать для этих целей».

На заседаниях Палаты представителей председательствует Спикер или в отсутствие Спикера – вице-спикер, или в отсутствие обоих – депутат Палаты (также не являющийся министром или парламентским секретарем), которого Палата может избрать для этих целей. Главу Палаты можно характеризовать как «сильного спикера»¹. Любое удостоверение, данное Спикером или вице-спикером, согласно параграфу 4 ст. 48 Конституции, является окончательным и не может быть вынесено на рассмотрение суда².

В Палате представителей кворум «состоит из пяти депутатов», а кворум в Сенате «состоит из четырех сенаторов».

Решения в обеих палатах принимаются большинством голосов присутствующих и голосующих членов соответствующей палаты.

Согласно установленной Конституцией процедуры (истоки которой коренятся в конституционном обычном праве и конституционных традициях семьи общего права) Президент или иной член Сената, председательствующий в Сенате, Спикер или иной депутат, председательствующий в Палате представителей, не должен голосовать, за исключением случаев, когда голоса разделились поровну; тогда, за некоторыми исключениями, такое лицо будет иметь право решающего голоса;

Примечательно, что Спикер, избранный из числа лиц, не являющихся депутатами Палаты представителей, не имеет ни обыкновенного, ни решающего голоса. В том случае, если по какому-либо вопросу, рассматриваемому Палатой под председательством такого Спикера, голоса разделятся поровну, вопрос снимается с голосования.

В обеих палатах учреждается должность клерка Сената и клерка Палаты представителей; при этом должности клерка Сената и клерка Палаты представителей может занимать одно и то же лицо.

Согласно положениям данной Конституции каждая палата парламента может регулировать свою собственную процедуру и может, в частности, принять регламент для надлежащего проведения своих процедур. В целях надлежащего и эффективного осуществления деятельности Сената и Палаты представителей парламент может устанавливать полномочия, привилегии и иммунитет палат, комитетов и их членов³.

¹ Конституции государств Америки. Т. 2. Там же. С. 360.

² Там же. С. 363.

³ Там же. С. 364–365.

Сессии парламента должны проводиться «по меньшей мере» один раз в год так, чтобы перерыв между последним заседанием парламента в рамках одной сессии и первым заседанием в рамках следующей сессии составлял не более шести месяцев. При этом, как следует из Конституции, сессия парламента должна проводиться в таком месте на территории Гренады и начинаться в такое время, которое посредством издания прокламации назначит Генерал-губернатор.

Роспуск парламента возможен в двух случаях, определенных Конституцией. Во-первых, если большинство всех депутатов Палаты представителей примет резолюцию о недоверии Правительству и в течение трех дней Премьер-министр не уйдет в отставку и не поставит вопрос о роспуске парламента, Генерал-губернатор, «действующий на основе своего собственного продуманного суждения», может распустить парламент. Во-вторых, если должность Премьер-министра вакантна и Генерал-губернатор, «действующий на основе своего собственного продуманного суждения», считает, что у него нет перспективы в течение разумного срока назначить на эту должность лицо, которое может получить поддержку большинства депутатов Палаты представителей, тогда он распускает парламент.

В случае роспуска всеобщие выборы депутатов Палаты представителей проводятся в течение трех месяцев после роспуска парламента. Решение о проведении выборов должен принять Генерал-губернатор. Поскольку вместе с роспуском нижней палаты прекращает работу Сенат, Конституция предписывает «настолько быстро, насколько это целесообразно, после каждых всеобщих выборов Генерал-губернатор приступает к назначению сенаторов».

Помимо этих двух оснований для роспуска парламента существует еще одно конституционное основание, связанное с тем, что «Генерал-губернатор может в любой момент прореагировать или распустить парламент»¹.

§ 8.3. Законодательное производство

Право парламента принимать законы осуществляется посредством принятия законопроектов Сенатом и Палатой представителей (или в случаях, упомянутых в статьях 47 и 48 Конституции, Палатой представителей) и согласования их с Генерал-губернатором, действующим от имени Ее Величества.

Правом внесения законопроектов обладают члены парламента и Правительство.

Законопроект, не имеющий финансового характера, может быть внесен в любую из палат парламента. Финансовые законопроекты могут быть внесены только в Палату представителей.

Кроме как по рекомендации Генерал-губернатора, переданной палатам министром, ни одна из палат парламента не вправе продолжать работу над каким-либо законопроектом (включая поправки к законопроектам), который, с точки зрения председательствующего, вводит новые положения в какой-либо из нижеперечисленных целей.

¹ Конституции государств Америки. Т. 2. С. 364–365.

Так, только по рекомендации Генерал-губернатора, переданной палатам министром, палаты парламента могут обсуждать законопроекты:

- (а) о введении налога или изменении существующего налога, иное, нежели его уменьшение;
- (б) о наложении обременения на Консолидированный фонд или иной государственный фонд Гренады, или изменение такого обременения, иное нежели уменьшение;
- (в) о выплате, эмиссии или изъятии из Консолидированного фонда или иного государственного фонда Гренады денежных сумм, впоследствии не выплачиваемых, либо любом увеличении суммы, подлежащей выплате, эмиссии или изъятию;
- (г) о компромиссном соглашении или аннулировании любого долга Правительству Гренады¹.

Законопроект, принятый Палатой представителей, передается Сенату для одобрения.

Согласно Конституции законопроект считается отклоненным Сенатом, если: (1) он не принят Сенатом без поправок; (2) он принят Сенатом с поправками, не согласованными с Палатой представителей (параграфы «а» и «b» ч. 2 ст. 49)².

Законопроекты, имеющие финансовый характер, принятые Палатой представителей и направленные в Сенат минимум за один месяц до конца сессии, а также не имеющие финансового характера, но принятые Палатой представителей в рамках двух последующих сессий и также минимум за один месяц до конца соответствующей сессии, в случае непринятия их Сенатом передаются Генерал-губернатору для «согласования», т. е. санкционирования и обнародования (ст. 47–48 Конституции)³.

Принятый обеими палатами парламента (или же только Палатой представителей со всеми поправками, внесенными во время обсуждения) законопроект представляется Генерал-губернатору «на согласование»; по Конституции, он должен выразить свое одобрение или неодобрение.

Одобренный Генерал-губернатором законопроект приобретает силу закона, при этом Генерал-губернатор должен дать распоряжение об опубликовании его в официальном источнике («в газете») в качестве закона. В соответствии с дефинитивной нормой, содержащейся в ч. 1 ст. 111 Конституции термин «газета» означает любую газету, публикуемую на основании распоряжения правительства Гренады⁴.

В соответствии с конституционной презумпцией ни один закон, принятый парламентом, не вступает в силу до того, как он будет опубликован в официальном источнике («газете»). парламент вправе отложить вступление в силу любого такого закона, а также может принимать законы, имеющие обратную силу⁵.

Применительно к конституционно установленной форме правления по существующему обычаю осуществление исполнительной власти – прерогатива Правительства и его более узкой коллегии – Кабинета министров. Согласно писаному праву (ст. 57 Конституции) страны «исполнительная власть в Гренаде принадлежит Ее Величеству... может осуществляться от имени Ее Вели-

¹ Конституции государств Америки. Т. 2. С. 361–365.

² Там же. С. 364.

³ Там же. С. 362–363.

⁴ Там же. С. 399.

⁵ Там же. С. 361.

чества Генерал-губернатором непосредственно или посредством подчиненных ему чиновников»¹. Фактически исполнительную власть осуществляет такой конституционный орган, как Кабинет министров, Гренады, состоящий из Премьер-министра и иных министров (ч. 1 ст. 59).

По Конституции Премьер-министр Гренады назначается Генерал-губернатором. По существующему обычаю им становится лидер победившей на парламентских выборах партии. На случай непредвиденного «политического расклада» в парламенте, когда абсолютным большинством мандатов не обладает ни одна из прошедших в парламент партий, конституционная норма предоставляет право Генерал-губернатору назначать Премьер-министра. Он назначает того депутата Палаты представителей, который, с его точки зрения, «способен получить поддержку большинства депутатов Палаты» (ч. 2 ст. 58)².

Помимо должности Премьер-министра, учреждаются должности министров, «какие могут быть предписаны парламентом, или, согласно положениям какого-либо закона». Назначение на должность министра производится Генерал-губернатором, действующим в соответствии с рекомендациями Премьер-министра; при этом министры назначаются из числа сенаторов или депутатов Палаты представителей.

Генерал-губернатор, действующий в соответствии с рекомендацией Премьер-министра, может назначать из числа сенаторов и депутатов Палаты представителей парламентских секретарей в помощь министрам при осуществлении их обязанностей. Министры в единстве с парламентскими секретарями образуют более широкую коллегия, чем Кабинет министров, именуемую в соответствии с существующим конституционным обычаем Правительством.

Кроме того, конституционно предусмотрено, «когда должность Генерального атторнея является государственной должностью, он по должности входит в состав Кабинета в дополнение к министрам»³. Генеральный атторней является основным юридическим советником Правительства.

Конституция предусматривает учреждение должности секретаря Кабинета, являющейся государственной должностью. Секретарь Кабинета в соответствии с инструкциями Премьер-министра руководит офисом Кабинета, отвечает за организацию работы и ведение протоколов заседаний Кабинета, равно как за передачу решений Кабинета соответствующему лицу или органу власти, а также наделяется такими иными функциями, какие может определить Премьер-министр.

В функции Кабинета входит давать Генерал-губернатору советы по управлению Гренадой, при этом Кабинет несет коллективную ответственность перед парламентом за каждый совет, данный Генерал-губернатору самим Кабинетом или от его имени, «и за все, сделанное каким-либо министром или от его имени в рамках выполнения функций этой должности».

Ключевая фигура в системе исполнительной власти – Премьер-министр; он «полностью информирует» Генерал-губернатора об общем осуществлении управления Гренадой и предоставляет Генерал-губернатору такую информа-

¹ Конституции государств Америки. Т. 2. С. 368.

² Там же. С. 368.

³ Там же. С. 368.

цию, которую он может затребовать в отношении любого конкретного вопроса, касающегося управления страной.

Кабинет министров несет ответственность перед парламентом. По Конституции Генерал-губернатор может освободить Премьер-министра от должности в случаях, если:

(а) большинство депутатов Палаты представителей примет резолюцию о недоверии Правительству Гренады, при этом Премьер-министр в течение трех дней не уходит в отставку или не рекомендует распустить парламент;

(б) в любое время между проведением всеобщих выборов депутатов Палаты представителей и днем, в который Палата впервые соберется после выборов, Генерал-губернатор сочтет, что в результате изменений в депутатском корпусе Палаты после этих выборов Премьер-министр будет не в состоянии получить поддержку большинства депутатов Палаты.

В обоих случаях Премьер-министр слагает с себя полномочия, а вместе с этим Кабинет министров отправляется в отставку.

§ 8.5. Организация судебной власти. Генеральный атторней

Конструкция судебной власти страны в значительной мере «скопирована» с британских образцов, хотя в последние годы имеет место значительная коррекция. Связано это с тем обстоятельством, что Гренада является подписантом соглашения о создании Карибского суда правосудия, куда направляются апелляции на решения Восточно-карибского верховного суда¹. Этот орган призван заменить судебный комитет Тайного совета и тем самым придать карибской судебной системе большую самостоятельность, сделать ее более независимой от вестминстерских шаблонов.

Так, в структуру судебной власти включены Высокий суд, Апелляционный суд, Верховный суд, созданный на основе Предписания о судах, именуется Верховным судом Гренады и Вест-Индских Объединенных Государств. В судебную систему включены местные и военные суды.

В судебной системе Гренады Высокий суд выполняет функции Конституционного суда. Согласно Конституции (ст. 22(2), 39(8), 49(4), 56 и 108), любое лицо, утверждающее, что какие-либо положения данной Конституции (кроме положений главы 1) были нарушены или нарушаются, может (если имеет соответствующий интерес) обратиться за защитой в Высокий суд с жалобой². В соответствии со своей юрисдикцией Высокий суд на основании проверки истинности изложенных обстоятельств выносит решение о том, что какое-либо положение Конституции было нарушено или нарушается, и лицо, по жалобе которого было вынесено данное решение, обратилось также за возмещением. В рамках процедуры в Высоком суде Суд может предоставить данному лицу такое средство правовой защиты, которое он сочтет соответствующим, являющимся общедоступным средством правовой защиты по праву

¹ По состоянию на 2003 г. соглашение было подписано 14 государствами региона; сам же суд начал работу 16 апреля 2005 г. в Порт-оф-Спейн – столице Тринидада и Тобаго. Суд играет не только роль Высшего апелляционного суда для присоединившихся к соглашению стран, но также занимается правовыми вопросами КАРИКОМ (Карибского сообщества).

² Конституции государств Америки. Т. 2. С. 422–423.

Гренады. Апелляционный суд, действуя в соответствии с обычной для такого суда юрисдикцией, в то же время рассматривает апелляции на решения Высокого суда в следующих случаях: а) окончательные решения по любому гражданскому или уголовному делу по вопросам толкования данной Конституции; б) окончательные решения, вынесенные в рамках осуществления юрисдикции, отведенной Высокому суду ст. 16 Конституции (в которой речь идет о реализации основных прав и свобод) (параграфы «а» и «б» ст. 103 Конституции)¹.

Генеральный атторней, являясь основным юридическим советником Правительства Гренады, в то же время, определенным образом «встроен» в систему судебной власти страны и в этой связи осуществляет ряд полномочий правоохранительного характера. При этом если должность Генерального атторнея является государственной должностью, то, согласно Конституции, одно и то же лицо может быть назначено на должность (или исполняющим обязанности) Генерального атторнея и на должность Директора государственного обвинения.

По Конституции Директор государственного обвинения имеет право в любом деле, в котором он сочтет нужным: возбуждать и осуществлять уголовное преследование в отношении любого лица в любом суде (ином нежели военный суд) по обвинению в преступлении, которое предположительно совершило это лицо; вступать и продолжать любое уголовное преследование, инициированное или предпринятое иным лицом или органом власти².

§ 9. Государственно-территориальная организация Гренады и публичная власть на местах

Конституционно административно-территориальное устройство не урегулировано. Точнее говоря, специальных норм о модели территориальной организации страны в Основном законе нет. Однако взаимосвязанный анализ целого ряда положений Конституции, прежде всего касающихся распределения власти «по вертикали», указывают на унитарный характер государства. Соответственно в состав государственной территории Гренады входят шесть приходов: Сент-Джон, Сент-Джордж, Сент-Дэвид, Сент-Марк, Сент-Патрик, и Сент-Эндрю. В определенном смысле можно говорить об асимметричной форме государственной территории страны. Кроме названных территориальных частей, в состав Гренады входят Кариаку и Пти-Мартиник, пользующиеся статусом зависимых территорий.

Особенность публичной власти на местах является то, что в приходах не существует органов местного самоуправления. Для небольшого по размерам территории и составу населения государства этот принцип территориальной организации на местах считается оправданным. Исключения есть в зависимых территориях: на островах Кариаку и Пти-Мартиник учреждены советы, полномочия которых устанавливает парламент. Согласно Конституции создается Совет островов Сен-Винсент и Маленькая Мартиника, являющийся основным органом местного управления на этих островах. Функции Совета определяются законом, принятым парламентом.

¹ Конституции государств Америки. Т. 2. С. 396.

² Там же. С. 373–374.

§ 10. Вооруженные силы и полиция в конституционном механизме

В Гренаде отсутствуют регулярные Вооруженные силы. Гарантом безопасности и стабильности государства (сохранение установленных порядков после известных событий по-прежнему остаются США.

Создана и действует Королевская полиция Гренады, функцией которой является осуществление береговой охраны. Видимо, отсутствие вооруженных сил сказалось на необычном для актов конституционного уровня урегулирования целого ряда специальных вопросов в Конституции страны. Прежде всего, ч. 1 ст. 111 Основного закона содержит формулировку полицейских сил: по Конституции термин «полицейские силы» означает Королевские полицейские силы Гренады, созданные Ордонансом о полиции, и включает в себя любые иные полицейские силы, созданные каким-либо законом (или в соответствии с ним), принятым парламентом, для выполнения функций Королевских полицейских сил Гренады¹.

Комплекс норм Основного закона касается собственно организации полиции. В частности, согласно положениям ст. 91 Конституции право назначать лицо на должность или исполняющим обязанности шефа полиции и право освобождать шефа полиции от должности принадлежит Генерал-губернатору, действующему в соответствии с советом Комиссии по государственной службе. При этом, прежде чем Комиссия по государственной службе даст рекомендации Генерал-губернатору касательно назначения какого-либо лица на должность шефа полиции, Комиссия проводит консультации с Премьер – министром, и если Премьер-министр возражает против назначения какого-либо лица на эту должность, Комиссия не должна рекомендовать Генерал-губернатору назначать это лицо².

Конституция (ст. 89) устанавливает также, что право назначать лиц на должности или исполняющими обязанности в полицейских силах по званию ниже шефа полиции, но выше сержанта (включая право подтверждать назначения), право осуществлять дисциплинарный контроль в отношении лиц, занимающих такие должности или исполняющих соответствующие обязанности, и право освобождать таких лиц от должности принадлежит Комиссии по государственной службе; право назначать лиц на должности или исполняющими обязанности в полицейских силах, начиная со звания сержанта и ниже (включая право подтверждать назначения), право осуществлять дисциплинарный контроль в отношении лиц, занимающих такие должности или исполняющих соответствующие обязанности, и право освобождать от должности таких лиц принадлежит шефу полиции.

В свою очередь, как следует из Конституции, шеф полиции может посредством указаний, даваемых в такой форме, «которую он сочтет подходящей, и в соответствии с такими условиями, которые он сочтет подходящими», делегировать какие-либо из своих прав любому другому члену полицейских сил³.

¹ Конституции государств Америки. Т. 2. С. 399.

² Там же. С. 386–387.

³ Там же. С. 387.

Конституция предусматривает также, что если в каком-либо законе предусмотрено изменение званий, на которые делятся Королевские полицейские силы Гренады, созданные в соответствии с Ордонансом (ами) о полиции или создание полицейских сил, иных нежели Королевские полицейские силы Гренады, изменение званий, на которые делятся любые иные полицейские силы, то Комиссия по государственной службе может посредством приказа, публикуемого в Официальной газете, определить некоторые звания (иные нежели звание сержанта) в полицейских силах или, в ином случае, в иных полицейских силах, как эквивалентные званию сержанта, существующему в Королевских полицейских силах Гренады согласно закону, действовавшему непосредственно перед вступлением в силу данной Конституции, и ссылки в частях (2) и (3) данной статьи на звание сержанта будут соответственно толковаться в отношении Королевских полицейских сил Гренады или, в ином случае, в отношении иных полицейских сил, как ссылки на звание, таким образом, определенное на тот момент¹.

Королевские полицейские силы имеют численность 650 чел., включают подразделение спецслужбы в составе 80 чел. и береговую охрану из 30 чел. Они обеспечивают безопасность и общественный порядок в стране. Вооруженные силы и береговая охрана США периодически осуществляют переподготовку полиции, оказывают техническое содействие. Специфическую функцию выполняет подразделение по финансовой разведке, призванное бороться с нелегальным отмыванием незаконных доходов, прежде всего от наркобизнеса и международной организованной преступности. Гренада является членом Восточно-карибской региональной системы безопасности (в нее входят Антигуа и Барбуда, Барбадос, Доминика, Гренада, Ямайка, Сент-Китс и Невис, Сент-Люсия, а также Сент-Винсент и Гренадины), которая обеспечивает общую береговую охрану, а также проведение военных учений и реализацию плана действий на случай природных катастроф².

¹ Конституции государств Америки. Т. 2. С. 387.

² Политические системы современных государств. Энциклопедический словарь. Т. 3. С. 125.

Библиографический список

Антология конституционных учений : учебное пособие : в 2 ч. Ч. 1 / В. И. Червонюк, И. В. Калинин, А. Ю. Мелехова, И. С. Назарова и др. – 3-е изд., доп. и обновл. – М. : Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, 2017. – 468 с.

Антология конституционных учений : учебное пособие : в 2 ч. Ч. 2 / В. И. Червонюк, И. В. Калинин, А. Ю. Мелехова, И. С. Назарова и др. – 3-е изд., доп. и обновл. – М. : Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, 2017. – 492 с.

Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Европейско-Азиатский регион / В. И. Лысенко ; под общ. ред. В. Е. Чурова. Вып. 4. – М., 2015. – 1344 с.

Избранные конституции зарубежных стран : учебное пособие для бакалавров / отв. ред. Б. А. Страшун. – М. : Юрайт, 2012. – 795 с.

История Латинской Америки: вторая половина XX века / отв. ред. Е. А. Ларин. – М. : Наука, 2004. – 607 с.

Конституции государств Америки : в 3 т. / под ред. Т. Я. Хабриевой. Т. 1. Северная и Центральная Америка. – М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2006. – 832 с.

Конституции государств Америки : в 3 т. / под ред. Т. Я. Хабриевой. Т. 2. Карибский регион. – М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2006. – 1088 с.

Конституции государств Америки : в 3 т. / под ред. Т. Я. Хабриевой. Т. 3. Южная Америка. – М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2006. – 1088 с.

Конституции государств Азии : в 3 т. Т. 2. Средняя Азия и Индостан / под ред. Т. Я. Хабриевой. – М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : Норма, 2010. – 1024 с.

Конституции государств Азии : в 3 т. Т. 3. Дальний Восток / под ред. Т. Я. Хабриевой. – М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : Норма, 2010. – 1040 с.

Конституции государств Европы : в 3 т. / под общ. ред. и со вступ. ст. Л. А. Окунькова. – М. : Норма, 2001. – Т. 1. – 898 с.

Конституции государств Африки и Океании : сборник. Том 1. Северная и Центральная Африка / отв. ред. Т. Я. Хабриева. – М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2018. – 944 с.

Конституции государств Африки и Океании : сборник. Том 2. Восточная Африка / отв. ред. Т. Я. Хабриева. – М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2018. – 956 с.

Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Особенная часть : учебник для вузов / рук. авт. кол. и отв. ред. Б. А. Страшун. – 4-е изд., обновл. и дораб. – М. : Норма, 2016. – 1104 с.

Конституционное право зарубежных стран : учебно-методический комплекс / под общ. ред. В. И. Червонюка. – 2-е изд., обновл. и доп. – М. : ООО «Миттель Пресс», 2011. – 387.

Конституционное право зарубежных стран : курс лекций : в 10 вып. Вып. 5. Избирательное право / В. И. Червонюк, И. В. Калинин, Е. Н. Хазов ; отв. ред. В. И. Червонюк. – М. : Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, 2017. – 377 с.

Конституционное право зарубежных стран : учебник / под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2016. – 976 с.

Конституционное право России. Энциклопедический словарь / В. И. Червонюк, И. В. Калинин. – М. : Юрид. лит., 2003. – 487 с.

Конституционное право зарубежных стран : учебно-методическое пособие / В. И. Червонюк, И. В. Калинин, А. Ю. Мелехова, И. С. Назарова ; под общ. ред. В. И. Червонюка. – М.: Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, 2018. – 619 с.

Конституционное право зарубежных стран. Общая часть : учебник для студентов юрид. вузов и фак. / В. В. Маклаков. – 4-е изд., перераб. – М. : Волтерс Клувер, 2014. – 896 с.

Конституционное право зарубежных стран : учебник : в 2 ч. Ч. 2. Иностранное конституционное право / В. И. Червонюк, И. В. Калинин, А. Ю. Мелехова, И. С. Назарова ; под общ. ред. В. И. Червонюка. – 3-е изд., обновлен. и доп. – М. : Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, 2018. – 517 с.

Конституционный судебный процесс : учебное пособие / В. И. Червонюк, И. В. Калинин, Е. Н. Хазов ; отв. ред. В. И. Червонюк. – М. : Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, 2017. – 411 с.

Политические системы современных государств : энциклопедический словарь : в 4 т. Т. 1. Европа. – М. : Аспект Пресс, 2012. – 616 с.

Политические системы современных государств : энциклопедический словарь : в 4 т. Т. 3. Америка, Австралия и Океания. – М. : Аспект Пресс, 2012. – 616 с.

Политические системы современных государств : энциклопедический словарь : в 4 т. Т. 4. Африка. – М. : Аспект Пресс, 2014. – 560 с.

Правосудие в современном мире : монография / В. М. Лебедев, Т. Я. Хабриева, А. С. Автономов и др. ; под ред. В. М. Лебедева, Т. Я. Хабриевой. – 2-е изд., доп. и перераб. – М. : Норма, 2017. – 784 с.

Страшун Б. А. Избранные конституции стран Азии и Америки : учебное пособие для бакалавриата и магистратуры. – 2-е изд. перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2016. – 406 с.

Червонюк В. И. Законодательная власть в зарубежных странах : учебное пособие. : в 2 ч. Ч. II. Законодательные производства. – М. : Московский университет МВД России, 2009. – 232 с.

Червонюк В. И. Конституционное право зарубежных стран : лекции в 10 вып. Вып 4. Государственное (конституционное) устройство. Ч. 1. Организация верховной власти в современных государствах. – М. : Московский университет МВД России, 2014. – 178 с.

Червонюк В. И., Гасанов К. К. Форма государственного правления (конституционно-правовой анализ) : монография. – М. : Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, 2018. – 526 с.

Червонюк В. И., Калинин И. В., Мелехова А. Ю., Назарова И. С. Конституционное право зарубежных стран : учебник : в 2 ч. Ч. 1. Сравнительное конституционное право / под общ. ред. В. И. Червонюка. – 3-е изд., обновл. и доп. – М. : Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, 2018. – 517 с.

Червонюк В. И., Калинин И. В., Хазов Е. Н. Прикладная юриспруденция и прикладные методы научного исследования в юридической отрасли науки. – М. : Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, 2017. – 467с.

Червонюк В. И., Гасанов К. К., Хазов Е. Н. Конституционное право зарубежных государств : учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности 030501 «Юриспруденция». – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2016. – 463 с.

Червонюк В. И. Конституционное право России. Общая и Особенная части : учебник для магистрантов. – 2-е изд., пересм., перераб. и доп. – М. : ИРЭ, 2017. – 950 с.

Червонюк В. И. Конституционное право зарубежных стран : курс лекций : в 10 вып. Вып. 2. Введение в конституционное право. Ч. II. Формы конституционного права. – М. : Московский университет МВД России, 2009. – 182 с.

Червонюк В. И., Калинин И. В., Хазов Е. Н. Методология подготовки научного исследования в юридической отрасли науки / отв. ред. В. И. Червонюк. – М.: Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, 2017. – 587 с.

Элементарные начала общей теории права / В. И. Червонюк, И. В. Калинин. – М. : Право и закон : Колос, 2003. – 544 с.

Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран : учебник. – 8-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2017. – 356 с.

Энциклопедия Латинской Америки / гл. ред. В. М. Давыдов. – М. : Экономика, 2013. – 867 с.

Юсуфзода А. Х. Конституционное право государств – участников Содружества Независимых Государств. – Душанбе : Акад. МВД Респ. Таджикистан, 2017. – 571 с.

Червонюк Владимир Иванович,
доктор юридических наук, профессор;
Калинский Игорь Владимирович,
кандидат юридических наук, доцент;
Мелехова Ангелина Юрьевна,
кандидат юридических наук

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

*Под общей редакцией
доктора юридических наук, профессора В. И. Червонюка*

Учебник

В двух частях

ЧАСТЬ II. Иностранное конституционное право

Корректор *Титова В. П.*
Компьютерная верстка *Татариновой О. А.*
Оригинал-макет *Кухаревой Е. А.*

Подписано в печать 27.12.2018 г.
Заказ № 2050

Формат 60×84/16
Цена договорная

Тираж 68 экз.
Объем 40,6 уч.-изд. л.
34,25 усл. печ. л.

Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя
117997, г. Москва, ул. Академика Волгина, д. 12