УДК 342
ББК 67.400
А43

Редакционный совет серии:

А.В. Торкунов (председатель), *А.И. Подберезкин* (зам. председателя),
Т.А. Алексеева, Ю.А. Булатов, М.А. Мунтян, А.А. Орлов,
Г.Р. Ручкин, А.В. Серегин, И.Н. Тимофеев,
Г.П. Толстопятенко, А.В. Холопов

Научный редактор
кандидат юридических наук, доцент *И.А. Ракитская*

Ответственный редактор *Н.Ю. Молчаков*

А43 **Актуальные проблемы сравнительного, зарубежного и российского конституционного права** : сб. науч. трудов / Моск. гос. ин-т междунар. отношений (ун-т) М-ва иностр. дел Рос. Федерации, каф. конституционного права ; [науч. ред. И.А. Ракитская; отв. ред. Н.Ю. Молчаков]. — М. : МГИМО-Университет, 2017. — 674, [1] с. — (Научная школа МГИМО / [ред. совет серии: А.В. Торкунов /пред./ и др.]).

ISBN 978-5-9228-1805-6

В сборнике собраны научные статьи профессорско-преподавательского коллектива кафедры конституционного права МГИМО МИД России, а также аспирантов и соискателей кафедры по различным актуальным проблемам сравнительного, зарубежного и российского конституционного права. Особое внимание уделяется вопросам методологии, анализу конституционно-правовых основ территориального устройства, правового статуса личности, местного самоуправления в зарубежных странах. Большое место отводится рассмотрению вопросов, связанных с организацией и деятельностью органов государственной власти в зарубежных странах. В заключительный раздел сборника вошли статьи, посвященные отдельным проблемам конституционного права России. Сборник отражает основные направления научно-исследовательской деятельности кафедры конституционного права на современном этапе.

Для специалистов в области конституционного права, аспирантов и студентов факультета международного права МГИМО МИД России.

УДК 342
ББК 67.400

ISBN 978-5-9228-1805-6

© МГИМО МИД России, 2017

ОГЛАВЛЕНИЕ

Толстопятенко Геннадий Петрович
Школа сравнительного, зарубежного и отечественного конституционного (государственного) права МГИМО 6

РАЗДЕЛ I. ВОПРОСЫ МЕТОДОЛОГИИ 25

Исаев Максим Анатольевич
Институциональный анализ в сравнительно-правовых исследованиях: на примере конституций стран Скандинавии. 26

Молчаков Никита Юрьевич
Методология исследования конфликта правопорядков в конституционно-правовой системе (на примере стран мусульманского мира) 52

РАЗДЕЛ II. СРАВНИТЕЛЬНОЕ И ЗАРУБЕЖНОЕ КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО 81

Конституционно-правовые вопросы территориального устройства 82

Молчаков Никита Юрьевич
Регионалисткие государства в Европе: к вопросу о новой форме территориально-политического устройства. 82

Кремянская Елена Александровна
Распределение предметов ведения в современных государствах и особенности правового статуса регионов 114

Ракитская Инна Александровна
Правовой статус национально-территориальных автономий в Дании: элементы регионализации в унитарном государстве 137

Хрисанфов Владимир Владимирович
Конституционно-правовые последствия референдума о независимости Шотландии 2014 года 178

Вопросы правового статуса личности 198

Перова Наталья Александровна
Влияние Акта о диффамации 2013 года на защиту свободы слова в Великобритании 198

Славкина Наталия Алексеевна
Реформа Закона о гражданстве Великого Герцогства Люксембург 223

Вопросы организации и деятельности органов государственной власти 249

Базина Ольга Олеговна
Особенности конституционно-правового статуса Председателя Китайской Народной Республики 249

Войтович Елена Андреевна
Основы конституционно-правового статуса парламента Австралийского Союза 279

Евстратенкова Магдалена Александровна
Общая характеристика организации и деятельности Верховного суда Великобритании 298

Карпенко Константин Викторович
Конституционный совет и парламент во Франции: проблемы взаимоотношений 324

Лейбо Юрий Иванович
Конституционное регулирование внешних сношений Федеративной Республики Германия 347

Молчанова Дария Кирилловна
Некоторые особенности конституционно-правового регулирования деятельности высших органов исполнительной власти Республики Сингапур 370

Орлов Анатолий Георгиевич
Институт импичмента в конституционном праве стран Латинской Америки 385

Панков Артур Нодарович
Особенности законодательной процедуры в Ирландии 413

Половченко Константин Анатольевич
Конституционный суд как гарант стабильности в «сложном» государстве 429
Половченко Константин Анатольевич
Роль Конституционного суда в защите государственного суверенитета 448
Попов Владимир Витальевич
Современные особенности президентской власти в Восточной Республике Уругвай 464
Сапронова Марина Анатольевна
Актуальные вопросы конституционного строительства в постреволюционных арабских странах (2011–2016 гг.) 485

Конституционно-правовые вопросы местного самоуправления 514
Водяницкая Елена Александровна
Местное самоуправление в Австрии. 514
Кузнецова Тамара Олеговна
Конституционно-правовые основы местного самоуправления в Японии 540

РАЗДЕЛ III. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 563
Березко Владимир Эдуардович
Публично-правовая природа государственной власти 564
Локтионов Алексей Сергеевич
Особенности взаимодействия ветвей власти в законодательном процессе в Российской Федерации 584
Павлов Евгений Яковлевич
Конституционно-правовой механизм осуществления внешней политики России в свете новой концепции внешней политики РФ 2016 года 614
Шашкова Анна Владиславовна
Позиция Конституционного суда РФ по вопросу ограничения конституционных прав граждан на неприкосновенность профессиональной и банковской тайны при проведении контрольных мероприятий 648

ШКОЛА СРАВНИТЕЛЬНОГО, ЗАРУБЕЖНОГО И ОТЕЧЕСТВЕННОГО КОНСТИТУЦИОННОГО (ГОСУДАРСТВЕННОГО) ПРАВА МГИМО

Автор. Толстопятенко Геннадий Петрович, *доктор юридических наук, профессор, декан Международно-правового факультета МГИМО МИД России.*

Аннотация. Статья открывает сборник, посвященный школе сравнительного, зарубежного и отечественного конституционного (государственного) права МГИМО. Автор показывает основные направления конституционно-правовых исследований на профильной кафедре университета с момента ее основания в 1947 г., уделяя особое внимание ее ведущим представителям. Кроме того, в статье описывается вклад кафедры в развитие смежных научных дисциплин — истории российского государства и права, истории государства и права зарубежных стран, политической науки и регионоведения.

Ключевые слова: научная традиция, фундаментальные исследования, школа конституционного права МГИМО, сравнительное конституционное право, конституционное право России, конституционное право зарубежных стран

Библиографическое описание: *Толстопятенко Г.П.* Школа сравнительного, зарубежного и отечественного конституционного (государственного) права МГИМО // Актуальные проблемы сравнительного, зарубежного и российского конституционного права / под ред. И.А. Ракитской. М. : МГИМО-Университет. 2017. С. 6-24.

THE TRADITION OF COMPARATIVE, FOREIGN AND RUSSIAN CONSTITUTIONAL LAW STUDIES AT MGIMO-UNIVERSITY

Author. Gennadiy P. Tolstopyatenko, *Doctor of Laws, Professor, Dean of the International Law Faculty at MGIMO-University MFA Russia.*

Abstract. The article opens the preset collection dedicated to the tradition of comparative, foreign and Russian constitutional (state) law studies at MGIMO-University. The author describes the main directions of constitutional and legal research at the Constitutional Law Department of the University since its foundation in 1947, paying special attention to its leading representatives. Additionally, the article describes the contribution of the Constitutional Law Department to the development of the related scientific disciplines — history of the Russian state and law, history of foreign state and law, political science and regional studies.

Keywords: scientific tradition, fundamental researches, tradition of constitutional law studies of MGIMO-University, comparative constitutional law, Russian constitutional law, foreign constitutional law

Citation: Tolstopyatenko G.P. Shkola sravnitel'nogo, zarubezhnogo i otechestvennogo konstitutsionnogo (gosudarstvennogo) prava MGIMO [The Tradition of Comparative, Foreign and Russian Constitutional Law Studies at MGIMO-University]. — *Aktual'nye problemy sravnitel'nogo, zarubezhnogo i rossiiskogo konstitutsionnogo prava.* Pod red. I.A. Rakitskoi [Actual Problems of Comparative, Foreign and Russian Constitutional Law. Ed. by I.A. Rakitskaya]. Moscow: MGIMO-Universitet. P. 6-24.

Кафедра конституционного права (ранее — государственного права) является одной из старейших кафедр Московского государственного института международных отношений (Университета) Министерства иностранных дел Российской Федерации. Она была создана в 1947 году в связи с необходимостью систематического преподавания государственно-правовых дисциплин в институте.

Кафедра конституционного права традиционно занимала и продолжает занимать лидирующие позиции в отечественной правовой науке по направлениям, связанным с разработкой проблем сравнительного государствоведения, изучению конституционно-правовых основ внешнеполитического механизма государств, исследованию конституционного права и политического строя зарубежных стран.

В формировании внутригосударственного направления публично-правовой школы принимали участие видные государствоведы страны. Среди них профессор М.А. Крутоголов, профессор А.И. Лепёшкин, профессор И.П. Ильинский, профессор В.В. Кравченко, член-корреспондент РАН М.В. Баглай, профессор Ю.И. Лейбо, профессор Л.М. Энтин, профессор Е.Я. Павлов, доценты А.Г. Орлов и В.И. Ястребов. Внесли свой вклад и академик И.П. Трайнин, и профессор Н.Н. Разумович. Долгое время на кафедре проработала профессор М.А. Могунова, стоявшая у истоков отечественной науки в области скандинавских государственно-правовых исследований. На кафедре конституционного права начинали свой путь в науке многие известные исследователи в области сравнительного правоведения: Г.П. Толстопятенко, В.Н. Даниленко, Н.П. Гуреева, М.А. Исаев, А.Н. Козырин, А.С. Автономов. Сегодня на кафедре работают выдающиеся ученые-конституционалисты: член-корреспондент РАН, председатель Конституционного суда Российской Федерации в отставке М.В. Баглай, с 1997 года преподавательскую деятельность на кафедре осуществляет академик РАН, директор Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Т.Я. Хабриева.

В разное время кафедру возглавляли признанные специалисты в области зарубежного и сравнительного конституционного права, внесшие большой вклад в становление и развитие научной школы сравнительного и зарубежного конституционного права: профессора М.А. Крутоголов, В.В. Кравченко, И.П. Ильинский, Ю.И. Лейбо Ю.И., Е.Я. Павлов. Благодаря их деятельности на кафедре сложилась преемственность научных и академических традиций, активно развиваются новые направле-

ния исследований в области сравнительного конституционного права. В настоящее время руководит работой кафедры доцент И.А. Ракитская.

Специфика научной проблематики в значительной степени обусловлена особенностями подготовки юристов-международников, поэтому большая часть работ посвящена изучению зарубежного конституционного права. Можно выделить следующие главные направления, которые характеризуют деятельность кафедры как важнейшего центра исследования государствоведческих проблем в Российской Федерации. Это, во-первых, разработка теории и практики сравнительного конституционного права, во-вторых, исследование конституционно-правового механизма внешней политики государств и, в-третьих, изучение конституционного права и политического строя отдельных стран и регионов. В последнее направление вовлечено абсолютное большинство членов профессорско-преподавательского состава кафедры, защитивших диссертации на соискание ученой степени доктора или кандидата юридических по сравнительному конституционному праву и отдельным аспектам конституционного права зарубежных стран. Развитию исследовательского потенциала кафедры способствует аспирантура, в которой осуществляется подготовка научных и научно-педагогических кадров по специальности 12.00.02 (конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право), составляющих резерв профессорско-преподавательского состава кафедры, а также значительное внимание к развитию студенческой науки в рамках широкого круга студенческих научных мероприятий, круглых столов, конференций по актуальным проблемам сравнительного, зарубежного и российского конституционного права, публикаций первых научных трудов студентов [Современные актуальные проблемы… 2016].

В последние годы кафедра стала инициатором создания издательской серии «Конституционное право зарубежных стран». В рамках серии уже опубликовано девять коллективных монографий, ставших весомым вкладом в современную конституционно-правовую науку [Законодательный процесс… 2012; Совре-

менное, зарубежное… 2013; Депутат… 2014; Омбудсман 2014; Конституционный контроль… 2015; Институт гражданства… 2015; Глава государства… 2016; Правительство… 2016; Конституционно-правовые… 2017]. Профессорско-преподавательский состав кафедры принял участие в подготовке и опубликовании сборника конституций государств Европейского союза[1] [Конституции государств… 1997], трехтомных сборников конституций государств Европы[2], Америки[3], Азии[4], изданных Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Профессорами Ю.И. Лейбо и Е.Я. Павловым, доцентами А.Г. Орловым, Т.О. Кузнецовой, И.А. Ракитской, К.А. Половченко, старшим преподавателем Е.А. Водяницкой проведены исследования современного избирательного права и избирательных

[1] Конституции государств Европейского Союза. Под общей редакцией и вступительной статьей директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Л.А. Окунькова. М.: Издательская группа ИНФРА-М-НОРМА. 1997.

[2] Конституции государств Европы. В 3-х томах. Под общ. ред.: Окунькова Л.А. Т. 1. М.: Норма. 2001; Конституции государств Европы: в 3 т. Под общ. ред. Л.А. Окунькова. Т. 2. М.: Норма. 2001; Конституции государств Европы: в 3 т. Под общ. ред. Л.А. Окунькова. Т. 3. М.: Норма. 2001.

[3] Конституции государств Америки: В 3 т. Под ред. д.ю.н., проф, Т.Я. Хабриевой. Т. 1: Северная и Центральная Америка. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. 2006; Конституции государств Америки: В 3 т. Под ред. д.ю.н., проф, Т.Я. Хабриевой. Т. 2: Карибский регион. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. 2006; Конституции государств Америки: В 3 т. Под ред. д.ю.н., проф, Т.Я. Хабриевой. Т. 3: Южная Америка. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. 2006.

[4] Конституции государств Азии: в 3 т. Под ред. д.ю.н., проф, Т.Я. Хабриевой. Т. 1: Западная Азия. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: Норма. 2010; Конституции государств Азии: в 3 т. Под ред. д.ю.н., проф, Т.Я. Хабриевой. Т. 2 : Средняя Азия и Индостан. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: Норма. 2010; Конституции государств Азии: в 3 т. Под ред. д.ю.н., проф, Т.Я. Хабриевой. Т. 3: Дальний Восток. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: Норма. 2010.

систем зарубежных стран [Лафитский, Касаткина, Орлов, Терещенкова… 2006; Орлов, Лейбо, Ракитская… 2007; Орлов, Лафитский, Ракитская, Кузнецова… 2009; Чурсина, Орлов, Ракитская, Половченко… 2009; Шлыков, Сапронова, Орлов, Черепанова… 2010; Водяницкая, Гвоздев, Ракитская, Орлов…2011; Кузнецова, Ефимова, Орлов, Сапронова… 2012; Сапронова, Ракитская, Орлов, Крысенкова… 2013; Орлов, Мещерякова, Павлов, Кузнецова… 2014; Ефимова, Ракитская, Орлов, Половченко… 2015; Ракитская, Орлов, Ефимова… 2016].

Метод сравнительного правоведения широко использован при создании общероссийских вузовских учебников по конституционному праву зарубежных стран. Один из первых учебников такого рода в 1979 году был подготовлен при активном участии М.В. Баглая, В.Н. Даниленко, М.А. Могуновой, А.Г. Орлова, М.Н. Сайфулина, В.А. Стефанкина, Л.М. Энтина и издан под редакцией И.П. Ильинского и М.А. Крутоголова [Государственное право…1979]. В последующие годы учебник неоднократно переиздавался под редакцией И.П. Ильинского и Л.М. Энтина. В советское время сотрудниками кафедры был издан и фундаментальный учебник по государственному праву социалистических стран [Государственное право…1985].

В настоящее время кафедрой выпущены учебники по конституционному праву зарубежных стран, которые отражают современное научное видение конституционно-правовых процессов в этих государствах [Конституционное право…1999; Конституционное право…2005; Конституционное право…2010; Конституционное право…2012; Конституционное право…2016].

Особо следует выделить учебник по конституционному праву России, написанный членом-корреспондентом РАН М.В. Баглаем. Данный учебник считается классическим, вышло в свет одиннадцать его изданий [Баглай 2015].

Новым направлением научно-методической работы кафедры стало написание учебников на английском языке, предназначенных для студентов-иностранцев, обучающихся в России на англоязычных программах [Кремянская, Кузнецова, Ракитская 2014; Kremyanskaya, Kuznetsova, Rakitskaya 2014].

Важное место в правовой школе кафедры принадлежит учебникам и учебным пособиям по истории российского государства и права и истории государства и права зарубежных стран, подготовленным профессором кафедры М.А. Исаевым [Исаев 2011; Исаев 2012; Исаев 2014a; Исаев 2014b; Исаев 2001a; Исаев 2001b; Исаев 2001c; Исаев 1996a; Исаев1996b]. Их отличает авторский подход к предмету, в основе которого лежит глубокое знание и осмысление первоисточников и русской историко-правовой школы.

К учебникам по конституционному праву примыкает и цикл фундаментальных исследований политологического характера [Ильинский, Мишин, Энтин 1983; Энтин, Энтин 1986; Орлов 2016; Исаев, Чеканский, Шишкин, 2001]. Большое влияние на развитие этого направления государственно-правовой науки и воспитание аспирантов оказали работы В.И. Ястребова. В его исследованиях законодательства и политических систем зарубежных социалистических стран идеологическая составляющая практически была вытеснена изложением теории и функциональным анализом проблем политики и права [Ястребов 1981: 70–75; Ястребов 1979: 3–10; Ястребов 1980: 3–19]. В 1970-е — начале 1980 годов политическая наука зарубежных социалистических государств [Вятр 1979] менее идеологизировано рассматривала проблемы соотношения правовых и корпоративных норм, место и роль коммунистических партий в обществе, их взаимодействие с другими элементами политической системы и прежде всего с государством. В.И. Ястребов был носителем именно такого, восточно-европейского, подхода к изучению социалистического права.

В правовой школе кафедры конституционного права существовало направление исследований, отражавшее интерес советской юридической науки к общественным организациям как элементу политической системы общества. Ведущим специалистом в этой сфере являлся профессор В.В. Кравченко, докторская диссертация которого была посвящена анализу правового механизма реализации функций международного сотрудничества общественных организаций [Кравченко 1978]. Возрастающая роль

и значение деятельности в современных условиях различных общественных (неправительственных) организаций, их участие в политических процессах в настоящее время актуализируют необходимость обращения к трудам В.В. Кравченко и его учеников, а также необходимость новых современных исследований и в этой области.

«Актуальные проблемы сравнительного, зарубежного и российского конституционного права» продолжает традицию издания сборников научных трудов на Международно-правовом факультете МГИМО и отражает научный уровень школы сравнительного конституционного (государственного) права сегодня. Если сравнить тексты таких сборников, опубликованных в 1980-е годы [Международное значение…1983; Государственно-правовое развитие…1986; Проблемы теории… 1989], и настоящее издание, то нельзя не увидеть преемственности, несмотря на различия научного мировоззрения разных поколений преподавателей кафедры и особенностей условий их формирования как специалистов в области конституционного (государственного) права.

Список использованной литературы:

1. Баглай М.В. 2015. *Конституционное право Российской Федерации*. 11-е изд. М.: НОРМА-ИНФРА. 786 с.

2. Водяницкая Е.А., Гвоздев П.С., Ракитская И.А., Орлов А.Г. 2011. *Современные избирательные системы. Вып. 6: Австрия, Ирландия, Норвегия, Чили.* М.: РЦОИТ. 512 с.

3. Вятр Е. 1979. *Социология политических отношений*. М.: Прогресс. 456 с.

4. *Глава государства в зарубежных странах.* Под ред. А.Г. Орлова, Н.А. Славкиной. 2016. М.: МГИМО-Университет. 318 с.

5. *Государственное право буржуазных стран и стран, освободившихся от колониальной зависимости:* учебник. Под ред. Ильинского И.П., Крутоголова М.А. 1979. М.: Юрид. лит. 456 с.

6. *Государственное право зарубежных социалистических стран*: учебник. Отв. ред. Ильинский И.П. 1985. М.: Междунар. отношения. 464 с.

7. *Государственно-правовое развитие зарубежных стран в 70–80-е годы: сборник научных трудов*. 1986. М.: МГИМО. 170 с.

8. *Депутат зарубежного парламента: коллективная монография.* Под ред. А.Г. Орлова, Е.А. Кремянской. 2014. М.: МГИМО-Университет. 354 с.

9. Ефимова Л.М., Ракитская И.А., Орлов А.Г., Половченко К.А. 2014.*Современные избирательные системы. Вып. 9: Индонезия, Словакия, Филиппины, Хорватия*. М.: РЦОИТ. 512 с.

10. *Законодательный процесс в зарубежных странах: учебник*. Под ред. Ю.И. Лейбо. 2012. М.: МГИМО-Университет. 172 с.

11. Ильинский И.П., Мишин А.А., Энтин Л.М. 1983. *Политическая система современного капитализма*. М.: Междунар. отношения. 305 с.

12. *Институт гражданства в зарубежных странах*: коллективная монография. Под ред. А.Г. Орлова, Н.А. Славкиной. 2015. М.: МГИМО-Университет. 220 с.

13. Исаев М.А. 1996a. *Лекции по истории Московского права и государства*. М.: Ratex. 194 с.

14. Исаев М.А. 1996b. *Лекции по истории русского права и государства. Вып. 1 : Лекции I–V*. М.: МГИМО. 200 с.

15. Исаев М.А. 2001a. *Лекции по истории русского права и государства. Вып. 3 : Имперский период истории русского права. Ч. 1*. М.: МГИМО. 240 с.

16. Исаев М.А. 2001b. *Лекции по истории русского права и государства. Вып. 3 : Имперский период истории русского права. Ч. 2.* М.: МГИМО. 243 с.

17. Исаев М.А. 2001c. *Толковый словарь древнерусских юридических терминов : от договоров с Византией до уставных грамот Московского государства*. М.: Спарк. 119 с.

18. Исаев М.А. 2011. *История государства и права зарубежных стран.* М.: Юрайт. 957 с.

19. Исаев М.А. 2012. *История Российского государства и права*. М.: Статут. 839 с.

20. Исаев М.А. 2014a. *История государства и права зарубежных стран: в 2 т. Т. 1. Введение в историю права. Древний*

мир: учебник для академического бакалавриата. 3-е изд. М. : ИД Юрайт. 423 с.

21. Исаев М.А. 2014b. *История государства и права зарубежных стран: в 2 т. Т. 2. Средневековье. Новое и новейшее время: учебник для академического бакалавриата*. 3-е изд. М. : ИД Юрайт. 539 с.

22. Исаев М.А., Чеканский А.Н., Шишкин В.Н. 2001. *Политическая система стран Скандинавии и Финляндии*. М. : РОССПЭН. 280 с.

23. *Конституционное право зарубежных стран: учебник*. Под ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. 4-е изд. 2016. М. : Норма; Инфра-М. 976 с.

24. *Конституционное право зарубежных стран: учебник*. Под ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. 3-е изд. 2010. М. : Норма; Инфра-М. 1056 с.

25. *Конституционное право зарубежных стран: учебник*. Под ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. 2-е изд. 2004. М. : Норма. 1043 с.

26. *Конституционное право зарубежных стран: учебник*. Под ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. 1999. М. : Норма; Инфра-М. 832 с.

27. *Конституционно-правовые основы судебной власти в зарубежных странах: коллективная монография*. Под ред. К.В. Карпенко. 2017. М. : МГИМО-Университет. 2017. 325 с.

28. *Конституционный контроль в зарубежных странах: коллективная монография*. Под ред. Е.Я. Павлова, Е.А. Кремянской. 2015. М. : МГИМО-Университет. 341 с.

29. Кравченко В.В. 1978. *Советские общественные организации в международных отношениях (организационно-правовые аспекты)*. Дис…док. юр. наук. М. 400 с.

30. Кремянская Е.А. Кузнецова Т.О., Ракитская И.А. 2014. *Constitutional Basics of the Russian Federation*. М. : МГИМО-Университет. 230 с. (на англ. языке).

31. Кузнецова Т.О., Ефимова Л.М., Орлов А.Г., Сапронова М.А. 2015. *Современные избирательные системы. Выпуск 10: Италия, Малайзия, Перу, Сирия*. М. : РЦОИТ. 472 с.

32. Лафитский Д.В., Касаткина Н.М., Орлов А.Г., Терещенкова Н.Ю. 2006. *Современные избирательные системы. Вып. 1: Великобритания, Канада, Мексика, Польша.* М. : РЦОИТ, Норма. 496 с.

33. Лейбо Ю.И., Орлов А.Г., Ракитская И.А. 2012. *Конституционное право зарубежных стран: учебник*. М. : Статут. 261 с.

34. *Международное значение образования СССР и актуальные проблемы права: сборник научных трудов*. 1983. М. : МГИМО. 181 с.

35. *Омбудсман в зарубежных странах: коллективная монография*. Под ред. А.Г.Орлова, Н.А.Славкиной. 2014. М. : МГИМО-Университет. 188 с.

36. Орлов А.Г. 2016. *Партийные системы стран Латинской Америки*. М. : МГИМО-Университет. 98 с.

37. Орлов А.Г., Лафитский В.И., Ракитская И.А. Кузнецова Т.О. 2009. *Современные избирательные системы. Вып. 3: Испания, США, Финляндия, Япония.* М. : РЦОИТ; Типография «Новости». 448 с.

38. Орлов А.Г., Лейбо Ю.И., Ракитская И.А. 2007. *Современные избирательные системы. Вып. 2: Аргентина, Германия, Швеция*. М. : РЦОИТ; Норма. 320 с.

39. Орлов А.Г., Мещерякова М.А., Павлов Е.А., Кузнецова Т.О. 2013. *Современные избирательные системы. Выпуск 8: Бразилия, Франция, Чехия, Южная Корея*. М. : РЦОИТ. 488 с.

40. *Правительство в зарубежных странах: коллективная монография*. Под ред. К.В. Карпенко. 2016. М. : МГИМО-Университет. 369 с.

41. *Проблемы теории политики и права: сборник научных трудов*. 1989. М. : МГИМО. 158 с.

42. Ракитская И.А., Орлов А.Г., Ефимова Л.М. 2016. *Современные избирательные системы. Вып. 11: Нидерланды, Никарагуа, Сингапур.* М. : РЦОИТ. 397 с.

43. Сапронова М.А., Ракитская И.А., Орлов А.Г., Крысенкова Н.Б. 2012. *Современные избирательные системы. Выпуск 7: Египет, Исландия, Колумбия, Пакистан* М. : РЦОИТ. 464 с.

44. *Современное зарубежное избирательное право: монография*. Под ред. А.Г. Орлова, Е.А. Кремянской. 2013. М. : МГИМО-Университет. 334 с.

45. *Современные актуальные проблемы конституционного права: сб. студенческих науч. статей*. 2016. М. : МГИМО-Университет. 268 с.

46. Чурсина Т.И., Орлов А.Г., Ракитская И.А., Половченко К.А. 2009. *Современные избирательные системы. Вып. 4: Австралия, Венесуэла, Дания, Сербия*. М. : РЦОИТ: Ин-октаво. 480 с.

47. Шлыков Б.Н., Сапронова М.А., Орлов А.Г. Черепанова Е.В. 2010. *Современные избирательные системы. Вып. 5: Индия, Ирак, Уругвай, ЮАР*. М. : РЦОИТ. 496 с.

48. Энтин Л.М., Энтин М.Л. 1986. *Политология развития и освободившиеся страны: критика немарксистских концепций*. М. : Наука. 280 с.

49. Ястребов В.И. 1979. Политическая система социалистического общества. — *Философские науки*. № 1. С. 3–10.

50. Ястребов В.И. 1980. Политическая система социалистического общества. (Некоторые вопросы развития на современном этапе). — *Политические системы зарубежных стран на современном этапе: сб. науч. тр. Моск. гос. ин-та межд. отнош*. М. С. 3–19.

51. Ястребов В.И. 1981. Конституционные основы советской политической системы. — *Развитие политических систем в современном мире*. М. С. 70–75.

52. Kremyanskaya E., Kuznetsova T., Rakitskaya I. 2012. *Russian Constitutional Law*. Cambridge: Cambridge Scholar Publishing. 221 p.

References

1. Baglai M.V. *Konstitutsionnoe pravo Rossiiskoi Federatsii*. 11-e izd. [Constitutional Law of the Russian Federation. 11th ed.]. Moscow: NORMA-INFRA Publ. 2015. 786 p.

2. Chursina T.I., Orlov A.G., Rakitskaya I.A., Polovchenko K.A. *Sovremennye izbiratel'nye sistemy. Vyp. 4: Avstraliya, Venesuela, Daniya, Serbiya* [Modern Electoral Systems. Issue 4: Australia,

Venezuela, Denmark, Serbia]. Moscow: RTsOIT Publ.; In-oktavo Publ. 2009. 480 p. (in Russ.).

3. *Deputat zarubezhnogo parlamenta: kollektivnaya monografiaya*. Pod red. A.G. Orlova, E.A. Kremyanskoi [Deputy of a Foreign Parliament: a collective monograph. Ed. by A.G. Orlov, E.A. Kremjanskaya]. Moscow: MGIMO-Universitet Publ. 2014. 354 p. (in Russ.).

4. Efimova L.M., Rakitskaya I.A., Orlov A.G., Polovchenko K.A. *Sovremennye izbiratel'nye sistemy. Vyp. 9: Indoneziya, Slovakiya, Filippiny, Khorvatiya* [Modern Electoral Systems. Issue 9: Indonesia, Slovakia, Philippines, Croatia]. Moscow: RTsOIT Publ. 2014. 512 p. (in Russ.).

5. Entin L.M., Entin M.L. *Politologiya razvitiya i osvobodivshiesya strany: kritika nemarksistskikh kontseptsii* [Political Studies of Development and the Liberated Countries: critics of non-Marxist concepts]. Moscow: Nauka Publ. 1986. 280 p. (in Russ.).

6. *Glava gosudarstva v zarubezhnyh stranah*. Pod red. A.G. Orlova, N.A. Slavkinoi [Head of the State in the Foreign Countries. Ed. by A.G. Orlov, N.A. Slavkina]. Moscow: MGIMO-Universitet. 2016. 318 p. (in Russ.).

7. *Gosudarstvennoe pravo burzhuaznykh stran i stran, osvobodivshikhsya ot kolonial'noi zavisimosti. Uchebnik*. Pod red. Il'inskogo I.P., Krutogolova M.A. [State Law of Bourgeois Countries and Countries Liberated from Colonial Dependence. A textbook. Ed by I.P. Il'inskii, M.A. Krutogolov]. Moscow: Yurid. lit. Publ. 1979. 456 p. (in Russ.).

8. *Gosudarstvennoe pravo zarubezhnykh sotsialisticheskikh stran. Uchebnik*. Otv. red. Il'inskii I.P. [State Law of Foreign Socialist Countries. A textbook. Ed by I.P. Il'inskii]. Moscow: Mezhdunar. Otnosheniya. Publ. 1985. 464 p. (in Russ.).

9. *Gosudarstvenno-pravovoe razvitie zarubezhnykh stran v 70–80-e gody: Sbornik nauchnykh trudov* [State and Legal Development of Foreign Countries in the 70-80s: a collection of scientific papers]. Moscow: MGIMO Publ. 1986. 170 p. (in Russ.).

10. Il'inskii I.P., Mishin A.A., Entin L.M. *Politicheskaya sistema sovremennogo kapitalizma* [Political System of Modern Capitalism]. Moscow: Mezhdunar. otnosheniya Publ. 1983. 305 p. (in Russ.).

11. *Institut grazhdanstva v zarubezhnykh stranakh: kollektivnaya monografiya*. Pod red. A.G. Orlova, N.A. Slavkinoi [Institute of Citizenship in Foreign Countries: a collective monograph. Ed. by A.G. Orlov and N.A. Slavkina]. Moscow: MGIMO-Universitet Publ. 2015. 220 p. (in Russ.).

12. Isaev M.A. *Istoriya Rossiiskogo gosudarstva i prava* [History of Russian State and Law]. Moscow: Statut Publ. 2012. 839 p. (in Russ.).

13. Isaev M.A. *Istoriya gosudarstva i prava zarubezhnykh stran* [History of Foreign Law and State]. Moscow: Yurait Publ. 2011. 957 p. (in Russ.).

14. Isaev M.A. *Istoriya gosudarstva i prava zarubezhnykh stran: v 2 t. T. 1. Vvedenie v istoriyu prava. Drevnii mir: uchebnik dlya akademicheskogo bakalavriata.* 3-e izd. [History of Foreign Law and State: in 2 volumes. Vol. 1. Introduction. Ancient World: a textbook for bachelors. 3d. ed.]. Moscow: ID Yurait Publ. 2014a. 423 p. (in Russ.).

15. Isaev M.A. *Istoriya gosudarstva i prava zarubezhnykh stran: v 2 t. T. 2. Srednevekov'e. Novoe i noveishee vremya: uchebnik dlya akademicheskogo bakalavriata.* 3-e izd. [History of Foreign Law and State: in 2 volumes. Vol. 2. Middle Ages. Modern and Contemporary Times: a textbook for bachelors. 3d. ed.]. Moscow: ID Yurait Publ. 2014b. 539 p. (in Russ.).

16. Isaev M.A. *Lektsii po istorii Moskovskogo prava i gosudarstva* [Lectures in History of Muscovite Law and State]. Moscow: Ratex Publ. 1996a. 194 p. (in Russ.).

17. Isaev M.A. *Lektsii po istorii russkogo prava i gosudarstva. Vyp. 1 : Lektsii I-V* [Lectures in History of Russian Law and State. Issue 1: Lectures I-V]. Moscow: MGIMO Publ. 1996b. 200 p. (in Russ.).

18. Isaev M.A. *Lektsii po istorii russkogo prava i gosudarstva. Vyp. 3 : Imperskii period istorii russkogo prava. Ch. 1* [Lectures in History of Russian Law and State. Issue 3: The Imperial Period of the Russian Legal History. P. 1]. Moscow: MGIMO Publ. 2001a. 240 p. (in Russ.).

19. Isaev M.A. *Lektsii po istorii russkogo prava i gosudarstva. Vyp. 3 : Imperskii period istorii russkogo prava. Ch. 2* [Lectures in

History of Russian Law and State. Issue 3: The Imperial Period of the Russian Legal History. P. 2]. Moscow: MGIMO Publ. 2001b. 243 p. (in Russ.).

20. Isaev M.A. *Tolkovyi slovar' drevnerusskikh yuridicheskikh terminov : ot dogovorov s Vizantiei do ustavnykh gramot Moskovskogo gosudarst*va [Explanatory Dictionary of Ancient Russian Legal Terms: from the treaties with Byzantium to the charters of the Moscow State]. Moscow: Spark Publ. 2001c. 119 p. (in Russ.).

21. Isaev M.A., Chekanskii A.N., Shishkin V.N. 2001. *Politicheskaya sistema stran Skandinavii i Finlyandii* [Political System of the Scandinavian Countries and Finland]. Moscow: ROSSPEN Publ. 2001. 280 p. (in Russ.).

22. *Konstitutsionnoe pravo zarubezhnykh stran.* Pod red. M.V. Baglaya, Yu.I. Leibo, M.L. Entina. 4-e. izd. [Constitutional Law of Foreign Countries. Ed. By M.V. Baglay, Yu. I. Leibo, L.M. Entin. 4th. ed.]. Moscow: Norma: Infra-M Publ. 2016. 976 p. (in Russ.).

23. *Konstitutsionnoe pravo zarubezhnykh stran.* Pod red. M.V. Baglaya, Yu.I. Leibo, M.L. Entina. 3-e. izd. [Constitutional Law of Foreign Countries. Ed. By M.V. Baglay, Yu. I. Leibo, L.M. Entin. 3d. ed.]. Moscow: Norma: Infra-M Publ. 2010. 1056 p. (in Russ.).

24. *Konstitutsionnoe pravo zarubezhnykh stran.* Pod red. M.V. Baglaya, Yu.I. Leibo, M.L. Entina. 2-e. izd. [Constitutional Law of Foreign Countries. Ed. By M.V. Baglay, Yu. I. Leibo, L.M. Entin. 2nd. ed.]. Moscow: Norma Publ. 2005. 1043 p. (in Russ.).

25. *Konstitutsionnoe pravo zarubezhnykh stran.* Pod red. M.V. Baglaya, Yu.I. Leibo, M.L. Entina. [Constitutional Law of Foreign Countries. Ed. By M.V. Baglay, Yu. I. Leibo, L.M. Entin]. Moscow: Norma; Infra-M Publ. 1999. 832 p. (in Russ.).

26. *Konstitutsionno-pravovye osnovy sudebnoi vlasti v zarubezhnykh stranakh: kollektivnaya monografiya*. Pod red. K.V. Karpenko [Constitutional Bases for Judicial Power in the Foreign Countries: a collective monograph. Ed. by K.V. Karpenko]. Moscow: MGIMO-Universitet Publ. 2017. 325 p. (in Russ.).

27. *Konstitutsionnyi kontrol' v zarubezhnykh stranakh: kollektivnaya monografiya.* Pod red. E.Ja. Pavlova, E.A. Kremyanskoi [Constitutional Review in the Foreign Countries: a collective

monograph. Ed. by E.Ja. Pavlov, E.A. Kremyanskaya]. Moscow: MGIMO-Universitet Publ. 2015. (in Russ.).

28. Kravchenko V.V. *Sovetskie obshchestvennye organizatsii v mezhdunarodnykh otnosheniyakh (organizatsionno-pravovye aspekty)*. Dis…dok. yur. nauk [Soviet Public Organizations in the International Relations (organizational and legal aspects). Doctoral thesis]. Moscow. 1978. 400 p. (in Russ.).

29. Kremyanskaya E., Kuznetsova T., Rakitskaya I. *Russian Constitutional Law*. Cambridge: Cambridge Scholar Publishing. 2012. 221 p. (in English).

30. Kremyanskaya E.A. Kuznetsova T.O., Rakitskaya I.A. *Constitutional Basics of the Russian Federation*. Moscow: MGIMO-Universitet Publ. 2014. 230 p. (in English).

31. Kuznetsova T.O., Efimova L.M., Orlov A.G., Sapronova M.A. *Sovremennye izbiratel'nye sistemy. Vypusk 10: Italiya, Malaiziya, Peru, Siriya* [Modern Electoral Systems. Issue 10: Italy, Malaysia, Peru, Syria]. Moscow: RTsOIT Publ. 2015. 472 p. (in Russ.).

32. Lafitskii D.V., Kasatkina N.M., Orlov A.G., Tereshchenkova N.Yu. *Sovremennye izbiratel'nye sistemy. Vyp. 1: Velikobritaniya, Kanada, Meksika, Pol'sha* [Modern Electoral Systems. Issue 1: Great Britain, Canada, Mexico, Poland]. Moscow: RTsOIT Publ.; Norma Publ. 2006. 496 p. (in Russ.).

33. Leibo Yu.I., Orlov A.G., Rakitskaya I.A. 2012. *Konstitutsionnoe pravo zarubezhnykh stran: uchebnik* [Constitutional Law of Foreign Countries: a textbook]. Moscow.: Statut Publ. 261 p. (in Russ.).

34. *Mezhdunarodnoe znachenie obrazovaniya SSSR i aktual'nye problemy prava: Sbornik nauchnykh trudov* [The International Role of the Formation of the USSR and the Actual Problems of Law: a collection of scientific papers]. Moscow: MGIMO Publ. 1983. 181 p. (in Russ.).

35. *Ombudsman v zarubezhnykh stranakh: kollektivnaya monografiya.* Pod red. A.G. Orlova, N.A. Slavkinoi. [Ombudsman in Foreign Countries: a collective monograph. Ed. by A.G. Orlov, N.A. Slavkina]. Moscow: MGIMO-Universitet Publ. 2014. 188 p. (in Russ.).

36. Orlov A.G. *Partiinye sistemy stran Latinskoi Ameriki* [Party Systems of Latin American Countries]. Moscow: MGIMO-Universitet Publ. 2016. 98 p. (in Russ.).

37. Orlov A.G., Lafitskii V.I., Raitskaya I.A., Kuznetsova T.O. *Sovremennye izbiratel'nye sistemy. Vyp. 3: Ispaniya, SShA, Finlyandiya, Yaponiya* [Modern Electoral Systems. Issue 3: Spain, USA, Finland. Japan]. Moscow: RTsOIT Publ.; Tipografiya «Novosti» Publ. 448 p. (in Russ.).

38. Orlov A.G., Leibo Yu.I., Rakitskaya I.A. *Sovremennye izbiratel'nye sistemy. Vyp. 2: Argentina, Germaniya, Shvetsiya* [Modern Electoral Systems. Issue 2: Argentina, Germany, Sweden]. Moscow: RTsOIT Publ.; Norma Publ. 2007. 320 p. (in Russ.).

39. Orlov A.G., Meshcheryakova M.A., Pavlov E.Ja., Kuznetsova T.O. *Sovremennye izbiratel'nye sistemy. Vypusk 8: Braziliya, Frantsiya, Chekhiya, Yuzhnaya Koreya* [Modern Electoral Systems. Issue 8: Brazil, France, Czech Republic, South Korea]. Moscow: RTsOIT Publ. 2013. 488 p. (in Russ.).

40. *Pravitel'stvo v zarubezhnykh stranakh: kollektivnaya monografiya.* Pod red K.V. Karpenko [Government in Foreign Countries: a collective monograph. Ed. K.V. Karpenko]. Moscow: MGIMO-Universitet Publ. 2016 369 p. (in Russ.).

41. *Problemy teorii politiki i prava: Sbornik nauchnykh* trudov [Problems of Political and Legal Theory: a collection of scientific papers]. Moscow: MGIMO Publ. 1989. 158 p. (in Russ.).

42. Rakitskaya I.A., Orlov A.G., Efimova L.M. *Sovremennye izbiratel'nye sistemy. Vyp. 11: Niderlandy, Nikaragua, Singapur* [Modern Electoral Systems. Issue 11: the Netherlands, Nicaragua, Singapore]. Moscow: RTsOIT Publ. 2016. 397 p. (in Russ.).

43. Sapronova M.A., Rakitskaya I.A., Orlov A.G., Krysenkova N.B. 2012. *Sovremennye izbiratel'nye sistemy. Vypusk 7: Egipet, Islandiya, Kolumbiya, Pakistan* [Modern Electoral Systems. Issue 7: Egypt, Iceland, Columbia, Pakistan] Moscow: RTsOIT Publ. 2012. 464 p. (in Russ.).

44. Shlykov B.N., Sapronova M.A., Orlov A.G. Cherepanova E.V. *Sovremennye izbiratel'nye sistemy. Vyp. 5: Indiya, Irak, Urugvai, YuAR* [Modern Electoral Systems. Issue 5: India, Iraq, Uruguay, South Africa]. Moscow: RTsOIT Publ. 496 p. (in Russ.).

45. *Sovremennoe zarubezhnoe izbiratel'noe pravo: monografiya*. Pod red. A.G. Orlova, E.A. Kremyanskoi [Modern Foreign Electoral Law. Ed by A.G. Orlov, E.A. Kremyanskaya]. Moscow: MGIMO-Universitet Publ. 2013. 334 p. (in Russ.).

46. *Sovremennye aktual'nye problemy konstitutsionnogo prava: sb. studencheskikh nauch. statei* [Modern Actual Problems of Constitutional Law: a collection of student scientific papers]. Moscow: MGIMO-Universitet Publ. 2016. 268 p. (in Russ.).

47. Vodyanitskaya E.A., Gvozdev P.S., Rakitskaya I.A., Orlov A.G. 2011. *Sovremennye izbiratel'nye sistemy. Vyp. 6: Avstriya, Irlandiya, Norvegiya, Chili* [Modern Electoral Systems. Issue 6: Austria, Ireland, Norway, Chile]. Moscow: RTsOIT Publ. 2011. 512 p. (in Russ.).

48. Vyatr E. *Sotsiologiya politicheskikh otnoshenii* [Sociology of Political Relations]. Moscow: Progress Publ. 1979. 456 p. (in Russ.).

49. Yastrebov V.I. Konstitutsionnye osnovy sovetskoi politicheskoi sistemy [Constitutional Basics of the Soviet Political System]. — *Razvitie politicheskikh sistem v sovremennom mire* [The Development of Political Systems in the Modern World]. Moscow. 1981. P. 70–75. (in Russ.).

50. Yastrebov V.I. Politicheskaya sistema sotsialisticheskogo obshchestva [Political System of the Socialist Society]. — *Filosofskie nauki* [Philosophical Sciences]. 1979. № 1. P. 3–10. (in Russ.).

51. Yastrebov V.I. *Politicheskaya sistema sotsialisticheskogo obshchestva. (Nekotorye voprosy razvitiya na sovremennom etape)* [Political System of the Socialist Society. (Some Aspects of its Development at the Present Stage)]. — Politicheskie sistemy zarubezhnykh stran na sovremennom etape: Sb. nauch. tr. Mosk. gos. in-ta mezhd. otnosh. [Political Systems of the Foreign Countries at the Present Stage: a collection of scientific papers of MGIMO]. Moscow. 1980. P. 3–19. (in Russ.).

52. *Zakonodatel'nyi protsess v zarubezhnykh stranakh: uchebnik*. Pod red. Yu.I. Leibo [Legislative Process in Foreign Countries: a textbook. Ed. by Yu. I. Leibo]. Moscow: MGIMO-Universitet Publ. 2012. 172 p. (in Russ.).

РАЗДЕЛ I

ВОПРОСЫ МЕТОДОЛОГИИ

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ АНАЛИЗ В СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВЫХ ИССЛЕДОВАНИЯХ: НА ПРИМЕРЕ КОНСТИТУЦИЙ СТРАН СКАНДИНАВИИ

Автор. Исаев Максим Анатольевич, *доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного права МГИМО МИД России. Email: isaeff.maximanatoljevitch@yandex.ru*

Аннотация. В статье исследовано соотношение между различными методологическими приемами правовых исследований на материале скандинавских стран. Автор пытается определить, каким образом институты конституционного права, закрепленные в тексте основных законов, регулируются на практике. Выявляется основа конституционного анализа, которая представляет собой изучение логических взаимосвязей норм конституции с практикой ее реализации — это действенный институт конституционного права, который выполняет как идеологическую, так и регулятивную роль в конституционной практике.

Ключевые слова: конституционное право стран Скандинавии, конституция Норвегии, конституция Дании, конституция Швеции, правовое государство в Скандинавии, сравнительно-правовые исследования, основная норма, теория конституционного права

Библиографическое описание: *Исаев М.А.* Институциональный анализ в сравнительно-правовых исследованиях: на примере конституций стран Скандинавии // Актуальные проблемы сравнительного, зарубежного и российского конституционного права / под ред. И.А. Ракитской. М. : МГИМО-Университет. 2017. С. 26-51.

INSTITUTIONAL ANALYSIS IN THE COMPARATIVE LAW RESEARCHES: THE SCANDINAVIAN EXPERIENCE OF CONSTITUTIONAL REGULATION

Author. Maxim A. Isaev, Doctor of Juridical Sciences, Professor, Professor at the Department of Constitutional Law, MGIMO-University MFA Russia. Email: isaeff.maximanatoljevitch@yandex.ru

Abstract. The interrelation between different methodologies of legal studies is a main object of this article. The legal studies deal with legal regulations undertaken on the ground of Scandinavian legal material. The author clarifies the ways constitutional law institutes are fixed in the texts of basic laws and tested by practical measures. In this way, the institutional analysis has its logical subject as an interrelation between the constitutional norm and the practice of norm-realization in force. This practice of norm-realization is an institute in force of constitutional law, which fulfils both ideological and regulative role in constitutional practice.

Keywords: Constitutional law of Scandinavian countries, Constitution of Norway, Constitution of Denmark, Constitution of Sweden, rule of law in Scandinavia, comparative law studies, Grund Norm, theory of constitutional law

Citation: Isaev M.A. Institutsional'nyi analiz v sravnitel'no-pravovykh issledovaniyakh: na primere konstitutsii stran Skandinavii [Institutional Analysis in the Comparative Law Researches: the Scandinavian Experience of Constitutional Regulation]. — *Aktual'nye problemy sravnitel'nogo, zarubezhnogo i rossiiskogo konstitutsionnogo prava.* Pod red. I.A. Rakitskoi [Actual Problems of Comparative, Foreign and Russian Constitutional Law. Ed. by I.A. Rakitskaya]. Moscow: MGIMO-Universitet Publ. P. 26-51.

Сравнительно-правовые исследования права скандинавских стран довольно редко становятся предметом интереса современных ученых конституционалистов, поэтому особенно отрадно выглядит относительно недавно проведенное исследование И.А. Ракитской обширного свода избирательного законодатель-

ства скандинавских стран [Ракитская 2007; Ракитская 2009a; Ракитская 2009b; Ракитская 2011; Ракитская 2012]. Проведенное впервые, оно показало, в какой мере огромный творческий и научный потенциал кроется в самом методологическом приеме, получившем в середине XIX века наименование «*comparative politics*». В нашем случае мы постараемся провести сравнительный анализ сердцевинных пластов конституционных текстов стран Северной Европы, в которых содержатся наиболее ценностные идеи, реализации которых посвящен, собственно говоря, текст конституции, ее механизм реализации. Но прежде всего, необходимо сделать ряд общих замечаний.

***

Почему так выгодно сравнение конституционного строя стран Скандинавии?[1] Потому, что они в своей совокупности представляют собой необходимую для сравнения общность. Напомним, со времен Аристотеля установлено, что сравнению подлежат только похожие сущности. На примере этого региона мы наблюдаем редкую картину для подобного сравнения. Вплоть до сегодняшнего дня эти страны обладают относительным языковым единством: датчане, норвежцы и шведы хоть и говорят на формально разных языках, но отлично понимают друг друга. В своем нынешнем виде политическая география стран Северной Европы устоялась окончательно только в 1944 году с провозглашением Исландией независимости от Дании. До 30-х годов XVI века все скандинавы составляли супер этническую общность под гегемонией Дании. Швеция и Финляндия были первыми странами, отколовшимися от Дании, но сама Финляндия последовательно поменяв шведское господство в 1809 году на российское, смогла стать самостоятельной только в 1917 году. Норвегия хоть и отде-

[1] В рамках настоящего исследования конституционные акты Скандинавских стран цитируются по следующим источникам: Дания — Dansk lovsamling aargang 1953 ved J. Trolle. København: G.E.C. Gads forlag, 1953; Норвегия — URL: http://www.lovdata.no (accessed: 15.04.2016); Швеция — URL: http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Svenskforfattningssamling (accessed: 15.04.2016).

лилась от Дании в 1814 г., самостоятельной страной стала только в 1905 году. Формально кроме Дании и Швеции, страны Северной Европы очень молодые государства, чего, однако, не скажешь об их конституциях.

Если считать конституцию формальным актом, устанавливающим порядок отправления высшей власти в стране, а именно так юристы Нового времени смотрели на конституцию — как на *lex fundamentalis* — то практика такого регулирования восходит, например, в Швеции и Дании к середине XVII века. Именно тогда сословно-представительная монархия в этих странах уступает место абсолютизму, установление которого происходит в виде Деклараций суверенитета сословий, по этим актам сословия уполномочивали короля на единоличное правление: «Сим объявляется, что… страна [отныне] управляется одной главой, все сословия передают на основании своего свободного волеизъявления Фредерику III наследственные права на Данию и Норвегию вместе со всеми верховными правами (Iura majestatis), абсолютной властью и всеми регалиями и освобождают Его Величество от всех законных обязательств, противоречащих вышеупомянутому наследственному праву» [Tamm, Jørgensen 1973: 24]. Согласимся, вещь достаточно уникальная в европейской правовой истории.

Более современный взгляд на конституцию в северных странах прокладывает себе дорогу, безусловно, в эпоху Великой французской революции. Во всяком случае, аксиоматикой считается, что самая старая конституция в этом регионе — Форма правления (*Regeringsform* — далее RF) Швеции 1809 года — в качестве главной своей идеологической основы имела основополагающий труд Жана-Луи де Лольма (1740–1806) «*The constitution of England, or an account of the English government in which it is compared, both with the republican form of government, and the other monarchies in Europe*» (Amsterdam, 1771; второе издание в Лондоне в 1775 г.). Именно де Лольм считается в европейской конституционной науке отцом-основателем теории баланса конституции, смысл которого заключается в особой модификации принципа разделения властей: последовательном распределении

власти между элементами монархического, аристократического правления и цензовой демократии. Как раз эта идея сбалансированной конституции особенно четко была выражена в другом его эпохальном труде, оказавшем колоссальное влияние на конституционную мысль Швеции: *«A parallel between the English government and the former government of Sweden, containing some observations on the later revolution in that kingdom; and examination of the causes that secure us against both aristocracy, and absolute monarchy»* (L., 1772). Как считает шведская историография, авторы конституционных актов 1809 года воспринимали идею разделения властей всецело через призму взглядов де Лольма[1]. Такая трактовка основополагающих идей конституционализма позволила шведской монархии довольно долго сохранять сильное и независимое положение от других ветвей власти в стране, достаточно указать, что принцип парламентаризма, означавший реальную утерю контроля монарха за исполнительной властью, здесь восторжествовал только в 1917 году. Формально конституционные акты (помимо Формы правления формальную конституцию Швеции составляли несколько других актов: Устав о престолонаследии — SO, Устав о свободе печати — TFO и Устав Риксдага – RO) 1809–1810 гг. действовали в измененных редакциях до конституционной реформы 1969–1974 гг., когда радикально поменялась структура шведского парламента (Риксдага) и сам механизм государственной власти. Шведский конституционный опыт, несомненно, учитывался впоследствии конституционной мыслью Норвегии и Дании. В первом случае не стоит забывать, что Норвегия составляла с 1814 по 1905 гг. реальную унию с Швецией, а в ходе последней конституционной реформы в Дании 1946–1953 гг. некоторые конституционные институты Швеции были напрямую заимствованы этой страной; например, институт парламентских омбудсманов. Причем характерно, что Норвегия реципировала институт омбудсманов в 60-е годы XX столетия.

[1] См., сборник статей ведущих историков Швеции, посвященных этой проблеме: Kring 1809. Om regeringsformens tillkomst. Stockhom. 1965.

Последовательно Дания вступила на путь конституционных реформ в 1849 году. Конституция этого года заложила фундамент современного конституционного регулирования, так что неофициально датская конституционная доктрина считает все последующие конституционные реформы 1866, 1915–1920 и 1953 гг. своего рода редакционными правками первоначального текста 1849 года. И действительно, структура и текст современной конституции Дании сохраняют стилистическое единство с первоначальным актом; некоторые ее параграфы до сих пор текстуально совпадают. В данном случае мы можем видеть отражение в конституционном материале учения о *fons remota* — концепции легитимизма государственной власти в Дании: до сих пор датчане любят указывать, что в Дании существует самая старая монархия Европы. Форма монархического правления в этой стране ни разу не прерывалась с момента ее основания в VIII веке! Похожую картину мы наблюдаем в Норвегии, где до сих пор действует самая старая конституция континента — 1814 года!

Несмотря на относительную разницу в этапах конституционного регулирования страны Скандинавии пережили однотипные формы политической эволюции государственного строя, хоть и разнесенные во времени. Так, несмотря на то что первоначальные конституционные акты в качестве образца брали так называемую дуалистическую монархию, практически повсеместно к концу XIX века в этих странах сложился особый тип правительственной власти — власти скорее самого чиновника, основой которого служит его бюрократических статус (хотя конституционное закрепление пожизненного статуса чиновника из северных стран знала только Финляндия). Эта дихотомия исполнительной и правительственной власти очень хорошо видна на противопоставлении: *Regierung* ↔ *Verwaltnung; Politics* ↔ *Administration; Regering* ↔ *Förvaltning*, благодаря которому Макс Вебер выработал свою теорию бюрократии. На скандинавской почве гениальные идеи Вебера получили не только полное доктринальное подтверждение: чего стоит эпохальный доклад *«Fra embedsmandstat til ettpartistat»* норвежского историка Яна Эрупа Сейпа норвежскому Стортингу (парламенту) в 1962 году,

но и конституционное подтверждение. Например, современная конституция Швеции четко указывает на существование наряду с исполнительной властью, традиционно присущей правительству, на так называемую административную власть (*förvaltningen*), положение которой исчерпывающим образом определено конституцией: «Никакая власть, равно риксдаг или компетентный орган (*beslutande organ*) коммуны не может определять, какое решение в особых случаях принимает административная власть (*förvaltningsmyndighet*) в делах, касающихся осуществления власти в отношении индивида или применения закона» (RF 12: 2 ред. SFS 2010:1408). Небезынтересно также отметить, что данная эволюция совпала с общим «дрейфом» европейского государства старого либерального типа *laissez-faire* к современному типу *Welfare state*.

Больше всего отличий мы видим в путях установления такого основополагающего принципа современной парламентской демократии как «парламентаризм» в рассматриваемых нами странах. Первой по этому пути пошла Норвегия в 1884 году. Причиной стал непреодолимый конфликт между Швецией и Норвегией, вызванный различием в скоростях общественного развития этих двух частей одной унии [Исаев 2009]. В Дании затяжной конституционный кризис, развивавшийся с начала 80-х годов столетия, счастливо разрешился в 1901 году. Сами датчане назвали этот «переворот» достаточно образно «смена системы» (*systemskifte*). Швеция вступила на путь парламентаризма в 1917 году под давлением внутренних и внешних политических обстоятельств. Характерно, что в конституционной доктрине эти события нередко трактуются как «революции», хотя видимых потрясений в обществе они не вызывали, поскольку бесконфликтность существования здесь была достигнута за предыдущие столетия благодаря усиленной эмиграции лишнего населения, в основном в Новый Свет. Тем не менее, формальное конституционное закрепление принцип парламентаризма в Норвегии получил только в 2012 году, в Дании в 1915 году, а в Швеции в 1974 году. До этого он достаточно вольготно себя чувствовал в качестве конституционно-правового обычая.

Следующая составляющая современного типа правового государства, являющаяся на сегодняшний момент сердцевиной институционального механизма конституций стран Северной Европы, а именно: права и свободы человека. Права и свободы получили свое конституционное оформление последовательно через посредство ряда конституционных реформ. «Пальма первенства» в кодификации прав и свобод, безусловно, принадлежит Швеции, где в ходе конституционной реформы 1968–1974 гг. в Форме правления появилась глава вторая, целиком посвященная этому вопросу. Дания оформила кодекс конституционных прав и свобод несколько ранее, но в менее содержательной форме — Глава VIII (§§ 71–85) конституционного акта 1953 года. Своеобразный рекорд в этой области принадлежит Норвегии, которая кодифицировала конституционные свободы только по реформе 2006–2012 гг. (§§ 92–110). Общим камнем преткновения для трех северных стран в этой области стал вопрос о ратификации Европейской конвенции по правам человека 1950 года. Трудность заключалась в необходимости умаления собственного суверенитета перед решениями Европейского суда по правам человека. Вплоть до сегодняшнего дня исполнение таких решений в трех странах проходят «со скрипом», они не всегда исполняются. Основание этому скандинавские конституционалисты находят в доктрине совпадения собственных основных законов с международным правом (*stemmes med folkerett*). Эта фикция до сих пор, несмотря на очевидную приверженность Дании, Норвегии и Швеции к дуалистической концепции международного права, является своеобразным конституционным обычаем этих стран.

Еще один момент общности скандинавских стран может быть найден в однотипности господствующего здесь правосознания. Общим местом стало, что основой такого единства является школа «скандинавского правового реализма», которая, безусловно, придает юридической науке этого региона необходимый лоск. Вкратце: скандинавский реализм представляет собой утонченную форму позитивизма, для которого центральным является проблема реальности, реальности права и правоотношения в частности.

Эта проблема решается за счет классификации представлений действующего субъекта (права) о должном, каковое и реализуется на практике. Своеобразие этой концепции заключено в том, что общей гносеологической базой для нее является тавтология кантовского типа: «должен, потому что должен». Это утверждение, например, позднее было развито в школе деонтической логики, имеющей здесь крупных представителей: А. Росс, Г.Ф. фон Вригт, Г. Калами и др.

Реальность права, таким образом, напрямую связана с реальностью реализации нормы на практике, в отношении понятия государства действует своеобразный парафраз: реальность государства равна реальности деятельности его органов. Эта мысль особенно четко прослеживается в работах Альфа Росса — одного из ведущих конституционалистов Дании, хоть и покинувшего этот мир в 1979 году. Итак, Росс утверждал: «Публичное право (государственное право) есть право, включающее в себя правоотношения публичных властей (органов государства)» [Ross 1959: 11][1]. Подготовленная таким образом база служит в дальнейшем основой сравнительных операций, результатом которых становится получения критерия не просто схожести или различия сравнимых феноменов, а их общая гносеологическая природа. Определение сравнительно-правового метода, как известно, гласит: «Сравнительный метод является общим понятием, определяющим процедуры выяснения схожестей и различий, отраженных в явлениях (или их классах). Как полагают, в основе метода лежит ряд критериев, посредством которых проводится

[1] При этом особенность восприятия правоотношения *(retsforhold)* в словах Росса приобретает следующую форму: «включает в себя конституцию этих органов (их персональную компетенцию), процедуру (формальную компетенцию), сферу применения власти (материальную компетенцию) и обязанности» [Ross 1959: 12]. Господствующий в скандинавских странах позитивизм, например, дает о себе знать при толковании конституционных текстов в узком, ограничительном смысле. Так, по едкому замечанию одного шведского теоретика права, номенклатура прав и свобод в главе второй Формы правления сколько не гарантируется, а ограничивается их буквалистским перечислением [Peczenik 1999: 58].

сравнение, имеющее своей целью выявление и классификацию: а) причинных факторов появления и развития явлений (или их классов); б) моделей взаимодействия [*patterns of interrelations*] как внутри, так и между явлениями (их классами)»[1]. Именно такой моделью взаимодействия между сравниваемыми явлениями служит понятие института, посредством которого проводится институциональный анализ.

Институциональный анализ несколько проблематичен по своей сути. Основная его проблема заключена в том, что исследование предмета в его рамках нуждается в особом инструментарии нашего сознания, где обычная рефлексия является совершенно недостаточной. Простое наблюдение не ведет к научному знанию, знание получается только в результате мышления предмета в его понятии, которое предстоит еще выработать. Иными словами, изучается не сам предмет (как физическое целое), а наше представление о нем, что, безусловно, не означает отрицания объективного исследования предмета: его свойств, формы, содержания, но это исследование всего лишь предварительной стадии, стадии выработки понятия, каковое во второй своей стадии изучения становится представлением-объектом для нашей внутренней саморефлексии. В этой завершающей стадии анализа подспорьем служат специальные методы, один из которых мы обозначили как институциональный анализ. Конструкция этого приема тем более подходяща к задаче, поставленной нами, поскольку идея (понятие, представление предмета) измеряется масштабом ее самой (как рекомендовал это делать в свое время молодой К. Маркс), в результате получаем подлинную реальность, совпадающей с идей собственного бытия. В общефилософском плане достигается полное слияние гносеологии с онтологией: *cogito ergo sum.*

Напомним общее определение института, выработанное французской юридической школой солидаризма (Э. Дюркгейм, Л. Дюги, М. Ориу — особенно Ориу). В языке последнего институт есть идея — то, ради чего создается организация, являю-

[1] Dictionary of the social sciences. Ed. J. Gould, W.Y. Kolb. N.Y. 1961. P. 116.

щейся структурой механизма реализации идеи: учредительный акт, регламент деятельности, правила, определяющие круг лиц, принадлежащих к организации, права и обязанности юридического лица, служащей внешней формой выражения института в объективной реальности[1]. Таким образом, механизм институционального анализа будет представлять собой *сравнительную* операцию по выявлению материальных и формальных совпадений анализируемого объективного правового материала (в нашем случае Конституций) с идеальным типом (коль скоро он существует в нашем сознании) института того или иного рода. В нашем случае — это такие институты конституционного права, как разделение властей, парламентаризм, права и свободы граждан и т.п. Терминологически можно заметить, что подобного рода феномены чаще называют принципами, а не институтами, поскольку под последним традиционная юриспруденция понимает группу норм, объединенных общим предметом регулирования, а под принципом — некое общее отвлеченное начало и т.д. и т.п. С нашей точки зрения, такое выражение бессмысленно, так как за последние два века вышеназванные «общие начала», права и свободы, а равно организации механизма государственной власти обросли таким количеством норм, выработанных под сенью многочисленных суверенных практик, что впору говорить именно об институтах, а не о принципах. Принципами они были на бумаге в трудах отцов-основателей, но как только они стали претендовать на собственную реализацию, они стали институтами — таков пафос политической истории. В значительной степе-

[1] Важно подчеркнуть, что субъектность института осуществляется только в правоотношениях по поводу реализации его уставных целей. Так, М. Ориу пишет: «Правовой порядок в государстве состоит не только из общих правовых норм, но также и из частных правовых состояний… правоотношений, т.е. правовой институт, являющийся не чем иным как фактическим положением или фактической организацией, связанной с совокупностью политических и правовых обстоятельств, существующих в государстве, и приобретающей совершенно также, как и общие нормы, юридическое значение путем освящения и узаконения, которое вытекает из психологического присоединения и согласия граждан, а также из приспособления вещей под влиянием силы инерции, так как только благо устойчиво и обладает внутренней связью» [Ориу 1929: 16].

ни наша мысль подходит к определению института-механизма, которым пользуется современная французская доктрина теории права: «Совокупность организмов или механизмов, образованная из устойчивого комплекса правил и предназначенная для того, чтобы управлять юридическими ситуациями определенного типа, исходя из конкретной цели и определенной идейной основы» [Бержель 2000: 320].

Конституционное регулирование производится, таким образом, как мы смогли убедиться выше, при помощи такого сложного механизма как институт, служащий критерием мерила, соотношения действительности реализации конституционной нормой, зафиксированной в ней, с ее нормативной структурой — формальным содержанием. В данном случае происходит конституционное регулирование посредством такого механизма как толкование конституции на основе модели *ex ante et pro ante*[1], коль скоро мы полагаем Конституцию — *lex superior*. Это неизбежно требует от регулятора ставить Основной закон в центр правовой системы страны — такова структура регулирования — структура чисто психологического свойства. Но остается проблема содержания этой структуры, которая сводится к вопросу содержания самого конституционного акта.

В послевоенную эпоху (после Второй мировой войны) стало признаком хорошего тона включать в Конституцию положения самого разнообразного плана, превращая сам акт в винегрет из благих социальных, политических и идеологических пожеланий (особенно пагубно последнее, так как идеология есть не что иное, как добровольная галлюцинация, что доказано еще молодым К. Марксом) до развернутых планов государственного и экономического развития конкретной страны. Конституционный текст, таким образом, страдает велеречивым недугом дефи-

[1] Более подробно этот вопрос в своем исследования раскрывает К. Фляйшер: где *ex ante* конституция обеспечивает свое верховенство тем, что представляет собой своеобразную «директиву для законодателя»; a post ante конституция служит мерилом оценки судами, насколько текущее законодательство ей не противоречит [Fleischer 1968: 26].

цита мысли, за которым просто кроется банальное положение — неспособность на бумаге четко реализовать главный предмет любой конституции. Это тот предмет, который с таким блеском отрефлектировал в своем небольшом докладе полтора столетия назад Фердинанд Лассаль: конституция закрепляет соотношение политических сил на данный момент в обществе и ничего более. Данная простая истина побуждает конституционалистов к стыдливому стремлению скрывать эту «голую правду» за одеждами громких фраз (образцом подобного пустословия, например, является глава первая нынешней Конституции РФ 1993 г.); тогда как со времен Ганса Кельзена было установлено железное положение: что́ на самом деле составляет предмет конституции? Какова ее *Grund Norm*? Всегда, во все времена, у всех народов, решившихся когда-либо, по каким-то обстоятельствам осчастливить собственное общество наличием писаной конституции, основной закон решает только один вопрос: **кто будет править**? Этот вопрос в духе Дж. Локка Ганс Кельзен перефразировал на безличное: не *кто*, а *как*, каким путем может передаваться власть от одного субъекта (властвующего) к другому. Характерно, что такая постановка вопроса решает схоластический спор по поводу действенности такого двусмысленного принципа конституции как народный суверенитет (RF 1:1: «Вся публичная власть в Швеции исходит от народа»). Логическая слабость этого принципа давно уже была отмечена теоретиками, напомним, — это отсутствие у народа субъектности; и теперь находит технический выход в той норме конституции, которая регулирует порядок внесения в нее поправок или изменений. Это и есть истинная *Grund Norm* любой конституции.

Тем не менее, Альф Росс, всецело разделяя концепцию Кельзена, в своем фундаментальном курсе по конституционному праву Дании установил, что Основная норма не такая простая по своей структуре, как незамысловатый механизм внесения поправок. Росс выделял три уровня в основополагающей норме конституции. Первый — это норма, регулирующая порядок поправок (изменений) конституции, а равно те нормы, которые устанавливают высшие органы власти. Второй — нормы, регулиру-

ющие взаимоотношения этих органов. Само взаимоотношение (взаимодействие) представляет собой реализацию функций этих органов, в результате которой выделяются подотрасли властей: правительственная и административная власти в форме исполнительной, контрольная, финансовая и законодательная в форме законодательной власти; судебная власть помимо традиционной правоприменительной функции приобретает еще функцию толкования конституции, из которой рождается право судов на осуществление конституционного контроля. Это уже третий уровень. Нетрудно заметить, что в подобном восприятии концепции отразилась практика скандинавских стран, когда принцип разделения властей (*magtadskillelsesprincip*) благодаря особенностям северного парламентаризма скорее напоминает концепцию распределения власти (*magtfordelingsprincip*). Также заметно, что эти уровни представляют собой институциональную основу конституционного регулирования.

Нельзя сказать, что подобная картина есть нечто уникальное для западноевропейской доктрины конституционного права. Так, по этому поводу британский конституционалист М. Дж. К. Виле (Vile) замечает: «Политические институты являются обрамлением (*framework*) внутренних норм конституции, с помощью которых должны действовать субъекты в политических ситуациях» [Vile 1967: 9][1]. Тут же важно отметить, что подобного рода основа носит не только (не столько) нормативный характер, но и (а сколько) идеологический характер. Сошлемся еще раз на точно выраженную эту мысль у Виле: «Конституционализм представляет собой проповедь (*advocacy*) определенного типа институциональных учреждений, базирующуюся на том, что определенные цели могут быть достигнуты тем и только тем путем, который вводит в суждение по этому поводу нормативный элемент. Но этот нормативный элемент основан на веровании в существование определенных зримых взаимоотношений между данного типа

[1] Этот же автор особо отмечает, что конституционное регулирование напрямую включает в себя «институциональные структуры и процедуры» (institutional structures and procedures) [Vile 1967: 1].

институциональными учреждениями и намерением сохранения важнейших ценностей» [Vile 1967: 8]. Таким образом сама основа определяется как идея демократии, внешним выражением которой в современном западном обществе является концепция (институт) правового государства (*Rechtsstaat — retsstat*).

Рассмотрим скандинавский опыт реализации идеи правового государства. Интересно заметить, но среди скандинавских стран только Норвегия по реформе 2012 года напрямую закрепила в тексте конституции положение о правовом государстве как основе (ядре) политической системы страны: «Основой общественных ценностей является наше христианское и гуманистическое наследие. Настоящий Основной закон должен укреплять демократию, поддерживать правовое государство (*retsstat*) и защищать права человека» (§ 2). Однако в толковании термина «правовое государство» имеются определенные трудности, связанные с доктринальным изменением в понимании его за последние полвека. Так, например, еще в середине XX века Альф Росс говорил о правовом государстве в качестве основополагающего принципа законности — уважения к праву в смысле *rule of law* [Ross 1959: 123], а, например, А. Пекженик спустя полвека исходит из более целостного понимания правового государства как своего рода типа государственного строя (*statsskick*). Госстрой скандинавских стран имеет ту общую особенность, что главным элементом механизма государственной власти здесь является парламент. Нельзя сказать, что эта ситуация уникальна, весь XVIII век служит примером того, как формировалась доктрина (*the omnipotence power of the Parliament*) в послереволюционной (*Glorious revolution*) Великобритании. Принцип верховенства парламента подтверждается целым рядом положений конституционного ранга: контрольных, финансовых, законодательных функций парламента, а равно участием народного представительства в административном управлении. Такое вмешательство (поскольку существует прямой запрет: RF 12:2) осуществляется опосредованно. Но не это главное, главное то, что концепция правового государства служит своего рода организационной рамкой, сводящей к единой структуре

механизм конституционного регулирования, когда многообразие положений, например:

— правление большинства;
— защита и учет мнения меньшинства;
— представительство политических интересов;
— участие граждан в политике;
— свободное формирование мнений;
— гласность;
— законность;
— разделение властей;
— контроль за политическими решениями и т.д. [Peczenik 1999: 24–26] не может не вызвать внутреннего противоречия между демократией и принципом верховенства парламента, которому, если вспомнить остроту де Лольма, под силу всё, разве только он не может превратить мужчину в женщину и наоборот. Угроза деспотизма парламента снимается за счет формулировки правового государства в качестве удерживающей (в духе Бенджамина Констана) силы, делающей власть предсказуемой и как следствие контролируемой. Пожалуй, это главный критерий современного понимания термина «правовое государство» в Скандинавии[1]. Особую роль в функционировании института правового государства тут играют суды посредством принадлежащего им права проверки текущего законодательства на предмет соответствия его конституции.

На сегодня картина этого института на Севере Европы неоднородна. Полное и неоспоримое право судов общей юрисдикции Норвегии заниматься конституционным контролем из статуса конституционного обычая по реформе 2015 года превратилась в чеканную формулировку конституции: «В делах, рассматриваемых судами, суды имеют право и обязаны проверять, насколько законы и другие постановления, принятые властями государства, не противоречат конституции» (§ 89). В Дании схожая картина,

[1] «В правовом государстве нормы должны быть настолько стабильными, чтобы граждане имели постоянный масштаб, посредством которого они могли бы планировать свои действия», говорит А. Пекженик [Peczenik 1999: 22].

но особая роль в этом вопросе принадлежит Верховному суду, поскольку именно за ним действующий конституционный обычай сохраняет прерогативу окончательного решения дела в порядке кассации. Швеция — единственная страна, где действует строгая доктрина «явной ошибки Риксдага» (*om felet är uppenbart*) [Peczenik 1999: 12][1], которая существенно сужает свободу действия шведских судов в сфере конституционной юстиции. Дискуссия о необходимости учреждения конституционного суда или наделения правом конституционного контроля судов общей юрисдикции в Швеции ведется с середины 80-х годов прошлого столетия. Результатом этих дискуссий стало все возрастающее число приверженцев «правотворящей роли судов» (*skapande dömande*). Главная причина этого — невозможность традиционными средствами разрешить проблему «рассогласования права при применении власти, а именно: совмещения предсказуемости с принципом справедливости. Опыт говорит, что силами законодательной власти это сделать нереально. Судам по праву принадлежит «первая роль в деле уточнения и актуализации прав и свобод в шведском обществе», пишет тот же А. Пекженик [Peczenik 1999: 29][2]. Вместе с тем отмечается, что в современных условиях машина правового государства не может полностью реализовать в качестве своих институциональных целей два основополагающих принципа: народного суверенитета и разделения властей. На скандинавской почве эти два принципа приобрели свои характерные особенности.

Если принцип верховенства власти народа решается *de lege lata* формально только в Швеции (RF 1:1), то в остальных странах приходится проводить тщательное толкование *de lege ferenda*, чтобы понять, что общее уязвимое место этой теории

[1] Ср., однако, положения RF 11:14 ред. 2010 г. Сам текст конституции знает термин *föreskrifter* (предписания), а не *lagar* (законы). Правда, можно заключить, что, исходя из смысла RF 2:3, термин *föreskrift* большего объема, чем термин *lag*.

[2] «Концепция правового государства, — продолжает этот же автор, — придает судам и правоохранительной власти определенную самостоятельность перед законодателем и правительством» [Peczenik 1999: 30].

в современных условиях преодолевается за счет теории представительства. В последнем случае именно национальный парламент, являясь представителем всего народа, служит его главной субъектной формой (RF 1:4, § 34 Конституции Дании), устанавливающий особый статус Фолькетинга, но особенно важно положение (§ 88), закрепляющее за Фолькетингом роль преюдициальной инстанции, рассматривающей проект конституционных изменений перед тем, как окончательное слово в этом вопросе скажет народный референдум. В Норвегии ситуация похожа на шведскую, за тем исключением, что здесь употреблена лапидарная формулировка конституции: «Народ осуществляет законодательную власть посредством Стортинга», § 45; § 85 имеет тот же предмет регулирования, что и § 34 датской конституции.

Но этим соотношение теории представительства с теорией народного суверенитета не исчерпывается. В Дании и Швеции народ имеет определенное право участия в регулировании *Grund Norm* — порядка изменения конституции. В Дании проект новой конституции, поддержанный Фолькетингом и правительством после выборов и одобрения его в новой легислатуре в течение полугода выносится на народный референдум[1]. Большинство принявших участие в референдуме, но не менее, чем 40% от всех имеющих право голоса, принимают окончательное решение. Шведский путь отличен от датского варианта. RF 8:14 предписывает принятие проекта конституции (или поправок в нее) двумя легислатурами Риксдага. Второй Риксдаг принимает решение большинством в 5/6 от всех своих членов, но по требованию 1/10 депутатов проект может быть вынесен на референдум (RF 8:16), на котором решение принимается большинством голосов. Характерно, что шведский законодатель выбрал в данном случае негативную форму одобрения: проект не проходит только в том случае, если большинство, участвующее в референдуме, проголосует против, при этом большинство

[1] Официальные комментаторы конституции считают, что на практике будет достаточен срок в 30 дней. Karnovs lovsamling. Bd. 1. S. 20.

должно составлять большинство избирателей («более чем половина», — говорит конституция), подавших голос на последних выборах в Риксдаг.

Норвегия придерживается модели косвенного участия народа в одобрении изменений в конституции. Проект изменений может быть внесен на 1-й, 2-й и 3-й сессиях Стортинга, после его одобрения он должен быть внесен на рассмотрение 1-й, 2-й или 3-й сессии Стортинга новой легислатуры, который большинством в 2/3 голосов принимает решение (§ 121 Конституции Норвегии в ред. 2014 г. — фактически была изменена только нумерация параграфа). Таким образом, общим в этом институте трех северных стран будет необходимость принятия проекта изменений в конституцию через новые выборы в парламент и преюдициальная роль народного представительства в этом вопросе. Тогда как особенности целиком отнесены к способам окончательного принятия решения.

Другой основополагающий принцип правового государства, уже затронутый нами, равно имеет ряд характерных особенностей. Теоретически эти особенности могут быть осмыслены посредством концепции сбалансированной конституции (иногда ее называют «теорией конституционного баланса»). В общем, концептуальном смысле эта теория исходит из того, что в современных условиях чистая концепция разделения властей не действует, гораздо более соответствует действительности картина смешанного правительства или теория баланса, одной из старых форм которой является система *checks and balances*, закрепленная в конституции США. Другой разновидностью теории баланса мог бы стать парламентарный тип правления, где формальное разделение властей подменено активным участием парламента (его большинства) в формировании правительства и контролем за ним.

Важно подчеркнуть, что в странах Северной Европы — это положение передано через негативную форму парламентаризма, когда сам его механизм закреплен в виде института вотума недоверия: § 15 Конституции Дании; Формы правления Швеции 6:7, 13:4 и § 15 Конституции Норвегии. Общее уравновешива-

ющее прерогативу парламента начало в данном случае является право роспуска парламента, делегированное согласно практике скандинавских стран от монарха к премьер-министру. В рамках подобной системы «сдержек» старая концепция *magtadskillels*e, как мы указывали выше, превращается в «распределение» (*magtfordeling*), что вовсе не является исключительной чертой конституционного регулирования данного региона. В немалой степени оно характерно для всех развитых парламентских демократий Европы, что по очень меткому замечанию британского конституционалиста М. Дж. К. Виле, здесь наблюдается скорее не «разделение властей», а «разделение лиц» (*separation of persons*) [Vile 1967: 19][1]. Фактически это означает формирование в структуре современного западного общества групп влияния или интересов, которые на самом деле правят государством. Сказанное не громкая фраза.

В Норвегии в период с 1972 по 1982 гг. по заданию Стортинга проводила исследование специальная группа юристов, социологов и политологов. Группа должна была ответить на один вопрос: кому реально принадлежит власть в Норвегии? Итоговый

[1] Этот корневой факт конституционного регулирования проявляется не только в старом формальном запрете для министра занимать несколько должностей одновременно (быть министром и членом парламента, например), но и в том, что этот запрет может быть обойден посредством права министра присутствовать на заседаниях палаты; а также еще тем, что усложнение функций государственной власти ведет к дифференциации традиционных органов власти: как законодательной, так и исполнительной. Парламент обрастает всевозможными комитетами, а правительство рядом агентств. В результате, говорит Виле, чистая теория разделения властей заменяется концепцией «разделения агентств»: «Разделение агентств (separation of agencies) постольку является существенным элементом в теории, поскольку допускает, чтобы правительство должно было бы контролироваться изнутри посредством создания автономных центров власти». [Vile 1967: 16] . Анатомия этой мысли подсказывает нам, что корни ее восходят к общему кризису либерального типа государства, на смену которому шло Welfare State. Уже Дж. М. Кейнс в начале XX века четко заявил об этом [Keyenes 1926]. Своеобразие этого идеологического кризиса заключено в веровании в «ограниченное правительство» и как следствие контролируемой со стороны общества государственной власти — таков современный «этос конституционализма», отмечает М. Дж. К. Виле. [Vile 1967: 11].

отчет (*NOU: Norges offentlige utredninger. 1982: 3. Maktutredning*)[1] вызвал жуткий скандал в стране; оказалось, что реальная власть при формальном соблюдении норм конституции принадлежит не традиционным органам государства, а системе корпораций — общественных организаций, которые реально определяют политику правительства и направление текущего законодательства. Подобные, но не столь масштабные исследования, проведенные в Дании и Швеции, подтвердили истинность выводов норвежских исследователей применительно к политической системе этих стран.

Права и свободы человека (гражданина) занимают традиционное место в текстах конституций северных стран. Мы отмечали выше, что на сегодняшний день номенклатура прав и свобод в странах Северной Европы кодифицирована на конституционном уровне, кроме того все эти страны признают (хоть и с оговорками) юрисдикцию Европейского Суда по правам человека (ЕСПЧ), что позволяет сделать вывод об общеевропейском (даже выше среднего) уровне обеспечения соблюдения прав человека в этом регионе. Следовательно, интерес для нас представляют только особенности, характерные для «скандинавского типа» конституционного регулирования в этой области. Традиционно, например, особенностью этих стран было развитое социальное законодательство, которое позволяло говорить даже о существовании какого-то «скандинавского социализма» или «капитализма с человеческим лицом». Несмотря на это, нечто похожего на отдел пятый (ст. 151–165) Веймарской конституции Германии здесь, конечно, нет. Например, § 75 Конституции Дании, включенный в нее по реформе 1953 года, гарантирует каждому трудоспособному гражданину «возможность работы на условиях, обеспечивающих его существование». Как видим, выражение очень осторожное. Эта осторожность дает о себе еще больше знать, если мы обратимся к официальному толкованию этого параграфа, данного Конституционной комиссией: «В соответствии с большим количеством новых конституций,

[1] NOU (Norges offentlige utredninger). 1982: 3. Maktutredningen.

а равно Декларацией ООН от 10.12.1948 г. о правах человека и других международных договоров, Комиссия находит вполне естественным то, чтобы также и в датском основном законе имелись постановления, гарантирующие общественный интерес, заключающийся в создании разумных возможностей труда для каждого отдельного индивида»[1]. Приблизительно такие же формулировки мы встречаем в Швеции (RF 1:2.2) и в Норвегии (§ 110 Конституции). Недавней новеллой является редакция 2014 г. § 104 Конституции Норвегии, которая закрепляет охрану детства и гарантирует права детей: «Дети могут требовать уважения своего человеческого достоинства, они имеют право быть заслушанными по вопросам, касающихся их непосредственно, а их мнению должно быть придано значение в соответствии с их возрастом и развитием» и т.д. Правда, практика реализации этой нормы конституции породила в современной Норвегии крайне двусмысленную ситуацию, связанную с различного рода злоупотреблениями органами ювенальной юстиции. Зачастую такие скандалы выходят даже на международный уровень. Очень похожая картина в Дании, Финляндии и Швеции.

Незыблемым принципом современной демократии является гарантия прав меньшинства (учет его мнения в государственных делах, по крайней мере). В Норвегии такой механизм отсутствует. В Дании институт гарантии прав меньшинства получил «право прописки» по реформе 1953 года. Согласно ч. 3 § 41 Конституции Дании по требованию 2/5 членов Фолькетинга (от 179 депутатов) может быть предложена процедура задержки окончательного принятия решения по законопроекту (в третьем чтении) на 12 рабочих дней. Иная ситуация, когда законопроект принят, в этом случае треть депутатов Фолькетинга может потребовать вынесения спорного законопроекта на референдум. Это требование, кстати, не останавливает течение законодательного про-

[1] Это не корявый перевод — это очень осторожное выражение законодателя: «at skabe rimelige arbejdsmuligheder for den enkelte» [Betænkning... 1953: 40].

цесса: спорный проект в особых случаях может быть подписан королем и даже вступить в силу, но ненадолго — референдум должен быть проведен в течение от 12 до 18 дней. Окончательное решение принимает большинство[1]. Институт гарантии не может быть задействован в отношении целого ряда законопроектов, касающихся финансового и хозяйственных вопросов; исчерпывающий список таких «запретных тем» дан в датской конституции в ч. 6 § 42.

Шведский опыт реализации данного института целиком ограничивается сферой негативного регулирования прав и свобод шведских граждан. Конституция Швеции предусматривает возможность их ограничения в интересах мира, государственной безопасности и других общественных нужд. Исчерпывающий список «тем» таких ограничений дан в ФП 2:20 в отношении шведских граждан и в ФП 2:25 в отношении иностранцев, домицилированных в стране. Можно заметить, что «темы» эти составляют объем традиционных прав и свобод политико-гражданского свойства. В соответствии с конституционным положением: «Проект законопроекта согласно § 20, если Риксдаг не решил иного, по желанию не менее 10 его членов может быть отсрочен не менее чем на 12 месяцев с того момента, как было впервые высказано пожелание об этом соответствующим комитетом парламента» (ФП 2:22, ср. Устав Риксдага 5:10). Аналогичное решение может быть принято напрямую парламентом большинством в 5/6 голосов депутатов.

***

Подводя итог нашему небольшому исследованию, мы констатируем, что сравнительно-правовой анализ на конституционном уровне решает как общую свою задачу: помогает установить

[1] «Во всяком случае, — говорит комментарий Конституционной комиссии, — есть единство по поводу условий отказа от спорного законопроекта, которое заключается в том, что за отказ от законопроекта должно проголосовать большинство избирателей в парламент [из участвовавших на последних выборах — М.И.], но не менее, чем 30% от всех, имеющих право голоса» [Betænkning... 1953: 36].

общее и *особенное* в конституционном регулировании, так и определить модель развития данного регулирования на основе такого институционального механизма как правовое государство. Именно этот институт сегодня составляет сердцевину западного типа демократии.

Список использованной литературы:

1. Бержель Ж.-Л. 2000. *Общая теория права*. М.: NOTA BENE. 576 с.

2. Исаев М.А. 2009. Расторжение шведско-норвежской унии в 1905 году. К столетию годовщины — *Московский журнал международного права*. № 2. С. 146–168.

3. Ориу М. 1929. *Основы публичного права.* М.: Из-во Коммунистической академии. 760 с.

4. Ракитская И.А. 2007. Избирательная система Швеции. – *Современные избирательные системы*. *Вып. 2.* М.: РЦОИТ; Норма. С. 190–307.

5. Ракитская И.А. 2009a. Избирательная система Финляндии. – *Современные избирательные системы*. *Вып. 3.* М.: РЦОИТ; Типография Новости. С. 229–349.

6. Ракитская И.А. 2009b. Избирательная система Дании. – *Современные избирательные системы*. *Вып. 4.* М.: РЦОИТ; Ин-октаво. С. 208–353.

7. Ракитская И.А. 2011. Избирательная система Норвегии. – *Современные избирательные системы*. *Вып. 6.* М.: РЦОИТ. С. 243–384.

8. Ракитская И.А. 2012. Избирательная система Исландии. – *Современные избирательные системы*. *Вып. 7.* М.: РЦОИТ. С. 137–264.

9. *Betænkning afgivet af Forfatningskommissionen af 1946*. 1953. København: Universitets-bogtrykkeri. 216 s.

10. Fleischer C.F. 1968. *Grunnlovens grenser for lovregulert fastsettning av erstatning ved ekspropriasjon, særlig ved verdistigning som ikke skyldes grunneiers innsats*. Oslo: Universitetsforlag. 289 s.

11. Keynes J.M. 1926. *The end of laissez-faire*. London: The Hogarth press. 53 p.

12. Peczenik A. 1998. Lagstiftningen, domstolerna, rättsmedvetande och rättsvetenskapen — *Löser juridiken demokratins problemer? SOU — Statens offetliga utredningar*. S. 7–54.

13. Ross A. 1959. *Dansk statsforfatningsret*. Bd. 1. København: Nyt nordisk forlag — Arnold Busck. 729 s.

14. Tamm D., Jørgensen J.U. 1973. *Dansk retshistorie i hovedpunkter*. Bd. 1. København. 323 s.

15. Vile V.J.C. 1967. *Constitutionalism and the separation of powers*. 2nd ed. Oxford: Claredon press. 456 p.

References

1. Berzhel' Zh.-L. *Obshchaya teoriya prava* [General Theory of Law]. Moscow: NOTA BENE Publ. 2000. 576 p. (in Russ.).

2. *Betænkning afgivet af Forfatningskommissionen af 1946*. København: Universitets-bogtrykkeri. 1953. 216 p.

3. Fleischer C.F. *Grunnlovens grenser for lovregulert fastsettning av erstatning ved ekspropriasjon, særlig ved verdistigning som ikke skyldes grunneiers innsats*. Oslo: Universitetsforlag. 1968. 289 p.

4. Isaev M.A. Rastorzhenie shvedsko-norvezhskoi unii v 1905 godu. K stoletiyu godovshchiny [The Dissolution of the Swedish-Norwegian Union in 1905. On the centennial anniversary]. — *Moscow Journal of International Law*. 2009. № 2. P. 146 — 168. (in Russ.).

5. Keynes J. M. *The end of laissez-faire*. London: The Hogarth Press. 1926. 53 p.

6. Oriu M. *Osnovy publichnogo prava* [The Basics of Public Law]. Moscow: Iz-vo Kommunisticheskoi akademii Publ. 1929. 760 p. (in Russ.).

7. Peczenik A. Lagstiftningen, domstolerna, rättsmedvetande och rättsvetenskapen — *Löser juridiken demokratins problemer? SOU — Statens offetliga utredningar*. 1998. S. 7-54.

8. Rakitskaya I.A. Izbiratel'naya sistema Islandii [Electoral System of Iceland]. — *Sovremennye izbiratel'nye sistemy. Vyp. 7.* [Modern Electoral Systems. Issue 7]. Moscow: RTsOIT Publ. 2012. P. 137–264. (in Russ.).

9. Rakitskaya I.A. Izbiratel'naya sistema Danii [Electoral System of Denmark]. — *Sovremennye izbiratel'nye sistemy. Vyp. 4.* [Modern

Electoral Systems. Issue 4]. Moscow: RTsOIT Publ.; In-oktavo Publ. 2009b. P. 208–353. (in Russ.).

10. Rakitskaya I.A. Izbiratel'naya sistema Finlyandii [Electoral System of Finland]. — *Sovremennye izbiratel'nye sistemy. Vyp. 3*. [Modern Electoral Systems. Issue 3]. Moscow: RTsOIT Publ.; Tipografiya Novosti Publ. 2009a. P. 229–349. (in Russ.).

11. Rakitskaya I.A. Izbiratel'naya sistema Norvegii [Electoral System of Norway]. — *Sovremennye izbiratel'nye sistemy. Vyp. 6.* [Modern Electoral Systems. Issue 6]. Moscow: RTsOIT Publ. 2011. P. 243–384. (in Russ.).

12. Rakitskaya I.A. Izbiratel'naya sistema Shvetsii [Electoral System of Sweden]. — *Sovremennye izbiratel'nye sistemy. Vyp. 2*. [Modern Electoral Systems. Issue 2]. Moscow: RTsOIT Publ.; Norma Publ. 2007. P. 190–307. (in Russ.).

13. Ross A. *Dansk statsforfatningsret*. Bd. 1. København: Nyt nordisk forlag — Arnold Busck. 1959. 729 p.

14. Tamm D., Jørgensen J.U. *Dansk retshistorie i hovedpunkter*. Bd. 1. København. 1973. 323 p.

15. Vile V.J.C. *Constitutionalism and the separation of powers*. 2nd ed. Oxford: Claredon Press. 1967. 456 p.

МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ КОНФЛИКТА ПРАВОПОРЯДКОВ В КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ (НА ПРИМЕРЕ СТРАН МУСУЛЬМАНСКОГО МИРА)

Автор. Молчаков Никита Юрьевич, *преподаватель кафедры конституционного права МГИМО МИД России. E-mail: nikita.molchakov@gmail.com.*

Аннотация. Настоящая статья посвящена методологии исследования конституционно-правовых систем не-западных государств с точки зрения наличия борьбы старого права с новым, проблемы, обозначенной в свое время немецким правоведом Г. Еллинеком. Объектом исследования выступают конституционно-правовые системы стран мусульманского мира. Автор показывает, что любое сравнительно-правовое исследование конституционного законодательства не-западных стран возможно осуществить только в рамках междисциплинарного подхода, использующего достижения целого комплекса гуманитарных наук — в противном случае мы будем иметь дело не со сравнением, а лишь с сопоставлением конституционных норм.

Ключевые слова: конфликт правопорядков, конституционно-правовая система, методология, юридизация, сравнительно-правовой метод, страны мусульманского мира

Библиографическое описание: *Молчаков Н.Ю.* Методология исследования конфликта правопорядков в конституционно-правовой системе (на примере стран мусульманского мира) // Актуальные проблемы российского, зарубежного и конституционного права / под ред. И.А. Ракитской. М. : МГИМО-Университет. 2017. С. 52-81.

THE METHODOLOGY OF RESEARCH OF THE CONFLICT OF LEGAL ORDERS IN A CONSTITUTIONAL SYSTEM (THE EXPERIENCE OF THE MUSLIM COUNTRIES)

Author. Nikita Yu. Molchakov, *lecturer at the Department of Constitutional Law at MGIMO-University, MFA Russia. E-mail: nikita.molchakov@gmail.com.*

Abstract. This article deals with the methodological issues of research of constitutional systems of non-western countries from the point of a struggle between old and new law — a problem which was pointed out by G. Jelliek, a German lawyer. The object of the research is the constitutional systems of the Muslim countries. The author shows that a comparative research of constitutional legislation of non-western courtiers is possible only within an interdisciplinary approach using the achievements of other humanitarian sciences. Otherwise, we will deal only with a comparison of constitutional norms, but not with a comparative legal research.

Keywords: conflict of legal orders, constitutional system, methodology, juridization, comparative legal method, countries of the Muslim world

Citation: Molchakov N.Y. Metodologiya issledovaniya konflikta pravoporyadkov v konstitutsionno-pravovoi sisteme (na primere stran musul'manskogo mira) [The Methodology of Research of the Conflict of Legal Orders in a Constitutional System (the Experience of the Muslim Countries)]. — *Aktual'nye problemy rossiiskogo, zarubezhnogo i konstitutsionnogo prava.* Pod red. I.A. Rakitskoi [Actual Problems of Russian, Foreign and Comparative Constitutional Law. Ed. by I.A. Rakitskaya]. Moscow: MGIMO-Universitet Publ. P. 52-81.

Среди весьма многочисленных и содержательных работ, посвященных сравнительному изучению конституционных систем различных государств, весьма сложно обнаружить то исследование, которое бы раскрывало особенности применения сравнительно-правового метода в рамках науки конституционного права. Такое положение вещей можно объяснить тем,

что зачастую сравнительно-правовой метод подменятся лишь сопоставлением норм двух правопорядков, являющихся объектом исследования. Данная проблема была подмечена в свое время М.М. Ковалевским. В частности, он писал: «бесплодность простого сравнения учреждений двух произвольно взятых стран в настоящее время так чутко осознается историками права, что они даже отказываются признавать за таким сравнением значение сравнительного метода и называют его просто напросто методом сопоставительным» [Ковалевский 1880: 8–9]. Сопоставление, таким образом, в свою очередь не требует разработки метода исследования и не предполагает особого внимания выбору объектов сравнения. Объяснить рассматриваемую ситуацию можно лишь господством в отечественной науке позитивистского, а точнее будет сказать, легисткого, типа правопонимания. В тоже время в рамках сравнительного метода, как справедливо утверждал М.М. Ковалевский, необходимо учитывать «причинную связь между законодательством известного народа и суммою тех общественных явлений, при которых оно развивалось» [Ковалевский 1880: 9]. Следовательно, исследование двух правопорядков или их элементов становится сравнительно-правовым только в том случае, если оно учитывает социально-исторический контекст появления, изменения или отмирания рассматриваемых правовых институтов или норм[1]. Этот тезис мы и предлагаем рассмотреть в настоящем исследовании, при этом не отрицая и того факта, что легистский тип правопонимания не исключает проведения успешных сравнительно-правовых исследований в сфере публичного и, в частности, конституционного права.

Привнесение в юридический анализ достижений иных, неюридических наук, которое академик В.С. Нерсесянц весьма

[1] В этом отношении весьма показательны слова Р. Давида, заявившего в контексте соотношения социологии права и сравнительного правоведения, что «тот, кто опирается только на теорию права, получит ложное представление о методе общественных отношений и о том, что же является правом в действительности» [Давид 1981: 31].

удачно назвал юридизацией[1], всегда будет вызывать у отечественных юристов негативное отношение. Причина же такого положения вещей кроется не только в господстве легисткого типа правопонимания, о чем было сказано выше, но и в том направлении развития постсоветской юридической науки, которое задали ее представители, а именно, в отказе от марксистского социологизирования в пользу «чистой» теории права, в которой, говоря языком Г. Кельзена, нет места психологии, социологии этики и политической теории[2]. Если в советской юридической науке в силу понятных причин безраздельно господствовало утверждение о том, что «объекты сравнения должны быть взяты в их связях с окружающим миром» [Тилле, Швеков 1973: 13], то сегодня такие утверждения, естественно, очищенные от марксистского пафоса, встречаются весьма редко.

Если при сравнительном исследовании конституционно-правовых систем западных стран можно обойтись без юридизации иных социальных наук (или просто укреплять свою аргументацию, обращаясь к историческим и политическим иллюстрациями), то в случае не-западных стран научный анализ их конституционно-правовых систем в сравнительном измерении

[1] Согласно В.С. Нерсесянцу юридизация означает «юридико-понятийную трансформацию неюридических методов и дисциплин, их преобразование с определяющих позиций понятия права и их включение в новый познавательно-смысловой контекст предмета и метода юридической науки» [Нерсесянц 2010: 23].

[2] Здесь необходимо вспомнить идею Р. Челлена о саморефлексии государствоведения, т.е. о том моменте, «когда мысль стремится назад к выявлению своей собственной проблематики» [Челлен 2008: 43]. В результате саморефлексии, во многих странах государствоведение или «всеобщее учение о государстве», как говорили немецкие мыслители, преобразовалось в две самостоятельные области знания — политологию и науку государственного права. Таким образом, как замечает М.А. Исаев на примере скандинавских стран, это обстоятельство «привело к еще большей формализации науки конституционного права, категории и понятия которой стали трактоваться в русле: норма-практика ее реализации» [Исаев 2004: 9]. Схожую ситуацию мы наблюдаем не только в Скандинавии, но и в других европейских странах, а также США, даже несмотря на развитие и популярность такого направления исследований как социология права.

становится невозможным без обращения к достижениям таких направлений гуманитарных знаний, как антропология, религиоведение, политическая теория, история. В настоящей статье объектом исследования выступят страны мусульманского мира, чьи конституционно-правовые системы в той или иной степени подверглись вестернизации, которая на пути их государственно-правового развития постоянно вступала в конфликт с элементами мусульманского права[1]. Эту проблему в свое время на примере средневековых политических образований рассмотрел Г. Еллинек. В частности, он писал: «внутри замкнутых правообщений открывается исследователю та истина, что не непрерывное, постепенное развитие господствует в их истории, но почти безостановочно наряду с мирным преобразованием права имеет место ратоборство и соперничество различных правопорядков за господство в государственный жизни» [Еллинек 1908: 20]. Методологию исследования данного конфликта, только в ином социально-историческом контексте, мы и предлагаем рассмотреть в рамках настоящего небольшого исследования, рассматривая конституционно-правовые системы стран мусульманского мира и активно прибегая к достижениям неюридических наук.

***

Государственно-правовое развитие мусульманских стран в XIX-XX веках не раз давало поводы для веры в успех вестернизации их правовых систем. Еще в начале XX века известный русский специалист по исламу В.В. Бартольд писал: «история ислa-

[1] С общесоциальной точки зрения наличие такого конфликта не кажется чем-то необычным. В свое время известный французский историк Ф. Бродель отметил: «каждая цивилизация похожа на товарную станцию, которая только и занимается тем, что принимает и отправляет самые разные грузы» [Бродель 2008: 63]. Однако с точки зрения права межцивилизационный обмен юридическими конструкциями без их адаптации в конкретной социальной среде может привести к удручающим последствиям. Вспомним, к примеру, неудачную попытку британцев ввести во всех своих бывших колониях Вестминстерскую модель организации высших органов государственной власти, активным сторонником которой был небезызвестный юрист-конституционалист А. Дженнигс.

ма показывает, что он умеет приспособляться к новым условиям; несомненно, что им, вопреки Корану и Сунне, будет выполнено основное требование, предъявляемое современным культурным прогрессом ко всей религии: быть только религией, без притязания подчинить себе всю государственную и общественную жизни» [Бартольд 1918: 92]. Действительно, в определенные периоды этого временного отрезка влияние ислама и мусульманского права на них могло сильно ослабевать, однако, затем, в силу различных причин, могло и значительно усиливаться. Важно учитывать, что достаточно часто «сфера действия мусульманского права как идеологического фактора оказывается значительно шире, нежели рамки применения его конкретных нормативных предписаний» [Сюкияйнен 1986: 110]. Сегодня, как мы видим, пальма первенства в борьбе старого (мусульманского права) и нового (реципированного из западных правовых систем) права принадлежит исламскому праву.

Мусульманскому праву, представляющему из себя «целую систему очень детализированного права, права идеального общества, которое установится в один прекрасный день во всем мире и будет полностью подчинено религии ислама» [Давид, Жоффре-Спинози 1998: 309], как верно замечает Джозеф Шахт, «с самого начала всегда, не отказываясь от своего требования на безусловность действия (*absolute validity*), приходилось уживаться, с одной стороны, с правовыми предписаниями, издаваемыми правителями, с другой — обычаями» [Schacht 1959: 133]. Однако, вызов второй половины XIX века, когда в Османской империи, султан которой одновременно являлся халифом всех правоверных, началась быстрая вестернизация правовой системы, оказался для мусульманского права более серьезным, чем борьба против правовых обычаев покоренных народов или нарушений предписаний мусульманского права со стороны «непослушных» правителей.

Реформы в Османской империи, начавшиеся в 1839 году, когда султан Абдул-Меджид издал Гюль-Ханейский «Хатти-Шериф» издал указ, «представлявший собой своеобразную декларацию прав, снабженную многочисленными ссылками на “естественные права человека”» [Дурдневский, Лудшувейт 1926: 40],

закончились для мусульманского мира серьезным потрясением — упразднением в 1924 году османского халифата и другими реформами Ататюрка, сделавшими Турцию светским государством, а ее правовую систему полностью секулярной, в которой не осталось места для норм мусульманского права. Действительно, с одной стороны, в результате столь радикальных реформ конфликт правопорядков в Турции был преодолен, но с другой — отмена халифата привела к его усугублению в других уголках мусульманского мира.

В 1928 году египтянин Хасан аль-Банна (1906–1949) основывает ассоциацию «Братья-мусульмане», которая «взяла на себя роль выразителя того самого политического "измерения" ислама, которое раньше был призван воплощать халиф» [Кеппель 2004: 33]. В мире идей этими событиями обуславливается возникновение идеологии исламизма, видными представителями которой в различное время являлись такие мыслители, как Сейид Кутб в Египте, Абу Аль Маудуди в Пакистане, Хасан ат-Тураби в Судане, Аббаси Мадани в Алжире, Рашид Ганнуши в Тунисе. Сразу же, вслед за американским исследователем Н. Фельдманом, отметим, что «конституционные предложения идеологии исламизма являются в самом широком смысле продуктами идеологии двадцатого века», так как «подобно коммунизму, социализму и национализму исламизм, как политическое движение нацелен на завоевание механизмов существующего государства, а затем при помощи его на преобразование общества в соответствии с принципами движения» [Feldman 2008: 106].

Однако исламистам удалось осуществить требуемые преобразования лишь в одной стране — шиитском Иране, где в результате революции 1979 года была образована исламская республика. В суннитском мире наиболее близок к исламистским идеалам государственный строй Пакистана. Этому также есть рациональное объяснение, так как созданная в 1941 году главным идеологом исламизма в этой стране Абу Аль Маудуди (1903–1979) партия «Джамат-и ислами», в отличие от ассоциации «Братья-мусульмане» всегда вела легальную борьбу, хотя многие из ее лидеров часто подвергались гонениям.

Исламистские преобразования в Иране и Пакистане, а затем и некоторых других странах мусульманского мира (например, в Судане), как и реформы Ататюрка, представляют собой радикальное решение проблемы конфликта правопорядков. Большинство же мусульманских государств встало на путь поиска компромисса между двумя правопорядками, взяв за основу «синтез западных моделей и национальной специфики, представляющий собой их органическую переработку, при которой нормы нового конституционного порядка перестают восприниматься как чужеродные, привнесенные извне и составляют подлинную нормативную основу общественной жизни» [Медушевский 2002: 73]. Достижение искомого компромисса сопряжено с рядом опасностей. История восьмидесятых годов прошлого века показывает, что на таком пути «демократизация вступает в конфликт с вестернизацией», а «демократия по своей сути является процессом, ведущим к защите местнических интересов, а не к космополизации» [Хантингтон 2011: 135]. Дело в том, что рассматриваемый процесс синтеза подвергается постоянной критике со стороны исламистов, главный аргумент которых можно сформулировать следующим образом: «там, где перестали применять мусульманское право, ислам больше не существует». Ярким примером, когда исламисты воспользовались демократической процедурой, являются муниципальные выборы 1990 года в Алжире, на которых победу одержал Исламский фронт спасения (ИФС). Уже через год на парламентских выборах фронт соберет 47% голосов, однако вмешательство военных, осуществивших переворот, приведет к затяжной гражданской войне, окончившейся лишь в 2002 году.

Признаем, что, кроме субъективного отношения основных идеологов исламизма к вопросам вестернизации правовых систем мусульманских стран, объективно мусульманское право в форме шариата, представляющего собой интерпретацию Корана и Сунны в определенных исторических условиях первых веков ислама, слабо совместимо с требованиями западного конституционализма и международными стандартами прав человека. Получается, что рассматриваемый нами синтез возможен лишь в случае интерпретации основных источников мусульманского

права в новом историческом контексте. Легко возразить, что многие суры Корана никак невозможно совместить с требованиями современности, даже трактуя их по-иному. Решение этой проблемы предложили два суданских ученых — Махмуд Мухаммед Таха и Аббдуллахи Ахмед Ан-Наим, воспользовавшись особенностями структуры Корана, а также применив известный исламской теологии прием *наск ал-хукм дуна ал-тилава*, т.е. отмену определенного правила, содержащегося в тексте при сохранении последнего. Мы знаем, что суры Корана относятся к двум периодам в жизни Пророка — мекканскому и мединскому, однако, стоит отметить, что ни мусульманские, ни западные ученые не всегда могут точно определить, к какому из периодов относится та или иная сура. Цитируемый выше В.В. Бартольд очень верно подметил, что «если бы творения Лютера и Кальвина дошли до нас в таком виде, то мы, конечно, знали бы их деятельность хуже, чем знаем ее теперь» [Бартольд 1918: 2].

По своему содержанию суры этих двух периодов коренным образом отличаются. В сурах мекканского периода отчетливо виден призыв к терпимости по отношению к неверным[1], а в сурах мединского — наоборот, мы встречаем обоснования джихада против неверных[2] или принцип, на котором должны строиться отношения между мусульманами и «людьми книги» (*ахл ал-китаб*)[3].

История мусульманского права показывает, что для разрешения этих противоречий с древних времен применялся прием *наск ал-хукм дуна ал-тилава.* «Без этого приема, — писал А. Ан-Наим, — позволяющего примирить явно противоречащие стихи

[1] «Терпи же, ведь твое терпение — только с Аллахом, и не печалься за них и не будь в стеснении от того, что они ухищряются» (16: 127).

[2] «А когда окончатся месяцы запретные, то избивайте многобожников, где их найдете, захватывайте их, осаждайте, устраивайте засаду против них во всяком скрытом месте» (9: 5).

[3] «Сражайтесь с теми, кто не верует в Аллаха и в последний день, не запрещает того, что запретил Аллах и Его посланник, и не подчиняется религии истины — из тех, которым ниспослано писание, пока они не дадут откупа своей рукой, будучи униженными» (9: 29).

Корана, было бы вообще невозможно представить шариат как последовательную и внутреннюю связанную правовую систему» [Ан-Наим 1999: 71]. Однако, если в первые века ислама этот прием использовали как раз для отмены правил, содержащихся в сурах мекканского периода, в силу того, что «ислам, возможно, не смог бы выжить, если бы мусульманам было отказано в праве на применение силы для распространения веры и поддержания стабильности и сплоченности в своей общине», то «сегодня необходимо и исторически обосновано изменение направления *наска*» [Ан-Наим 1999: 178–179]. Таким образом, новое направление применения этого приема как раз обеспечит крепкую основу синтеза западных форм и исламской национальной специфики. Иными словами, с одной стороны первые будут адаптироваться к новой социальной среде, а с другой — нормы мусульманского права будут постепенно обновляться с учетом нового исторического контекста. В результате программе исламского возрождения, разрабатываемой идеологами исламизма, будет противопоставлен иной исламский проект реформы, в основе которого лежит компромисс между фундаментальными принципами мусульманского правопорядка, содержащимися в Коране и Сунне, и достижениями западного конституционализма.

Безусловно, существуют и иные предложения осуществления реформы, высказываемые в различных уголках мусульманского мира. Так, например, алжирские ученые С. Саади, Р. Малек и Х. аш-Шариф исходят из того, что «неспособность противостоять вызовам современности объясняется сохраняющимся стремлением у арабов политизировать ислам», что «ведет их к поиску выхода в прошлом, а не в будущем, к отказу от объективного анализа современности и от выработки адекватной стратегии; а все неудачи попыток реформаторов модернизировать арабский мир заключаются в том, что они не осмеливаются пойти на отделение религии от государства» [Сапронова 2011: 36]. Интересен взгляд на реформу марокканского ученого Абдаллы Ларуи, который «призывает к тому, чтобы вопрос об отношении ислама к светскости решался не в соответствии с упрощенными схемами, а на основании скрупулезных и ком-

плексных исследований — так же, как это было сделано в свое время применительно к истории христианства в Европе» [Сапронова 2011: 35]. На наш взгляд, оба подхода уступают по своему содержанию методологии М. Таха и А.Ан-Наима. Первый из указанных подходов исходит из неверной предпосылки о том, что «в мусульманском государстве безраздельно господствует теократический принцип, не допускающий рядом с собой никакой другой формы правления, ни бюрократической монархии, ни аристократии, не демократии» [Бартольд 1966: 303]. Второй же подход не учитывает тот факт, что в отличие от христианства «ислам зародился не в государстве», а «наоборот, возникновение государства было органически связано с укреплением позиций и влияния ислама», что «придало многим понятиям ислама сложную специфику, до сих пор ждущую своих исследователей, особенно в том, что касается взаимоотношения религиозного и светского в исламе и специфике исламского государства (власти)» [Хачим 1999: 9].

Вторая опасность на пути к искомому компромиссу правопорядков характерна для мусульманских государств, по форме правления являющихся монархиями. Речь идет о проблеме, которую американский политолог С. Хантингтон назвал «дилеммой короля» (the King's Dilemma). Суть ее заключается в следующем: «с одной стороны, централизация власти в руках монарха была необходимой для осуществления культурных, социальных и экономических реформ», а «с другой стороны, эта централизация затрудняла или делала невозможными рассредоточение власти и включение в систему власти традиционного общества новых групп, порожденных модернизацией». В основе проблемы, таким образом, лежит следующий вопрос: «существуют ли средства для того, чтобы обеспечить достаточно плавный переход от централизованной власти, необходимой для политического обновления, к распределению власти, необходимому для включения новых групп?» [Хантингтон 2004: 186]. Неизбежно столкнувшись с этой дилеммой, во-первых, монарх может реально ограничить свою власть, в первую очередь путем создания парламен-

та и сокращения королевской прерогативы в отношении него, разрешив при этом деятельность политических партий. Иными словами, сделать твердый шаг на пути к конституционной монархии. Во-вторых, монарх может предпринять попытку сочетать традиционное и современное в механизме осуществления государственной власти. В-третьих, выбор может быть сделан в поддержку существующего положения вещей, но при этом монарху придется постоянно стараться минимизировать влияние модернизации на правовое и политическое сознание граждан. К сожалению, мы должны констатировать, что твердый шаг к конституционной монархии в мусульманском мире никто пока так и не сделал. Наиболее близки к ней конституционно-правовые системы Королевства Марокко и Иорданского Хашимитского королевства. Ряд позитивных изменений происходит и в других арабских монархиях, например, в Бахрейне, где в 2002 году было восстановлено конституционное правление, или в Омане, где в 1996 году султаном был октроирован основной закон этого маленького государства.

Таким образом, если мусульманское государство выбирает не радикальный способ разрешения конфликта правопорядков, а пытается найти компромисс между ними путем синтеза западного и исламского, то оно обязано:

— во-первых, преодолеть критику исламистов, используя описанный выше подход М. Таха и А. Ан-Наима;

— во-вторых, если оно является монархией, разрешить дилемму короля, так как эта проблема напрямую связана с вопросами модернизации, в т.ч. и конституционно-правовой системы.

На протяжении двадцатого века в некоторых странах мусульманского мира была осуществлена и попытка социалистического эксперимента. Речь идет, в первую очередь, об Алжирской Народной Демократической Республике (АНДР) и Народной Демократической Республике Йемен (НДРЙ). Правящие круги этих государств не стремились найти решения рассматриваемого конфликта правопорядков, но при этом не могли и полностью отказаться от ислама и мусульманского права. Так, в статье 19 конституции АНДР подчеркивалась необхо-

димость приведения образа жизни в соответствие с моралью ислама. Апелляции к исламу мы встречаем и в Национальной хартии АНДР (1976), Декларации об установлении власти народа в Ливии (1977), конституциях НДРЙ (1970) и Сирийской Арабской Республики (1973). Очевидно, что для правительств в мусульманских странах социалистической ориентации обращение к исламу и мусульманскому праву есть мера вынужденная, обусловленная поиском механизмов легитимации своих политических режимов. В советской литературе с сожалением констатировали тот факт, что «с влиянием ислама на широкие слои населения вынуждены считаться даже правящие партии, чью идейную основу составляют принципы научного социализма» [Сюкияйнен 1986: 157]. Интересно в этом контексте и предложение Рене Давида о выделении на определенном этапе исторического развития особой группы мусульманских стран, которые стали социалистическими республиками (советские республики Средней Азии и Албания). «В этих государствах, основанных на принципах марксизма-ленинизма, — отмечает французский исследователь, — ислам не признается государством; здесь не стремятся сохранить мусульманское право, рассматриваемое, как проявление обскурантизма» [Давид, Жоффре-Спинози 1998: 327]. Сегодня можно твердо сказать, что социалистический эксперимент здесь провалился. В 2011 году пал режим Муамара Каддафи в Ливии, а о будущем социализма в Сирии можно будет сказать только по итогам идущей там сегодня гражданской войны.

Из предложенного выше обзора следует, что в странах мусульманского мира можно выделить три модели разрешения конфликта правопорядков. Сразу отметим, что под моделью мы понимаем «построенный на основе обобщения синтезированный образ, используемый для объяснения и систематизации результатов сравнения» [Доган, Пеласси 1994: 249]. Две из них по своей природе радикальны и подразумевают полную секуляризацию или полную исламизацию конституционно-правового механизма и политической системы государства. Существует и третья, нейтральная модель, однако, ее приме-

нение требует коренного пересмотра основных положений шариата, а, следовательно, признания его лишь одной из форм интерпретации текстов Корана и Сунны. О социалистической модели разрешения рассматриваемого конфликта правопорядков в мусульманских странах говорить не приходится. С одной стороны, на примере советских республик Средней Азии, как и Турции, мы наблюдаем полную секуляризацию правовой системы. В иных же государствах, ставших в шестидесятых годах прошлого века на путь социалистических преобразований, конфликт правопорядков не был разрешен, так как их политические режимы хотя и стремились к секуляризации правовых систем на основании требований марксизма-ленинизма, но были вынуждены использовать ислам и шариат в качестве легитимирующей силы своих правительств.

***

Радикальный способ разрешения конфликта правопорядков, который выбрали Турция, Иран и несколько других мусульманских государств на определенных этапах их исторического развития, ведет либо к диктатуре в случае полной исламизации публичного права, либо к постоянной угрозе со стороны исламистов в случае ее полной вестернизации. Избежать этого можно лишь, закрепив на конституционном уровне формулу компромисса правопорядков.

На сегодняшний день ценность принципа конституционализма, берущего свое начало в категорическом императиве И. Канта, отвергают лишь самые консервативные элементы общества. По мнению уже цитируемого нами исламского мыслителя А. Ан-Наима, «существуют как минимум два аргумента в поддержку универсальной ценности принципа конституционализма и его применимости в не-западных культурных традициях — моральный и эмпирический». Первый аргумент заключается в том, что «моральным обоснованием конституционализма служит простой принцип, разделяемый всеми культурными и религиозными традициями во всем мире, в соответствии с которым мы должны относиться к другим людям так, как хотели бы, чтобы они отно-

сились к нам» [Ан-Наим 1999: 225][1]. Второй же аргумент «сводится к тому, что этот принцип был принят на основании свободного выбора подавляющим большинством людей во всем мире». Таким образом, резюмирует мыслитель «конституционализм, как бы ни было трудно воплотить его в жизнь на практике, продолжает быть свободным выбором подавляющего большинства народов земли, в том числе и мусульманских народов» [Ан-Наим 1999: 88-89]. Однако, как далее замечает А. Ан-Наим, «всякие культурные и религиозные традиции могут претендовать на уникальность и самобытность », а, следовательно, именно «будут определять специфику подхода к разным проблемам, но в рамках универсального морального и политического принципа, коим является конституционализм» [Ан-Наим 1999: 89].

Очевидно, что искомый компромисс правопорядков как раз и представляет собой адаптацию фундаментальных начал конституционализма к новой социальной среде. Выше мы отмечали, что главным препятствием на пути к достижению рассматриваемого компромисса является критика исламистов и их желание стать единственными идеологами исламского возрождения. Сквозь призму этой критики мы и будем рассматривать основные вопросы (проблему суверенитета и проблему ограничения власти путем создания законодательного или законосовещательного органа), по которым жизненно необходимо достижение рассматриваемого компромисса.

Суверенитет

«Решение принадлежит только Аллаху. Он повелел, чтобы вы поклонялись только ему» (12: 40) — гласит Коран. Этот аят Священной книги мусульман является определяющим для понимания категории суверенитета в исламской политической теории.

[1] «Самое непосредственное основание этого морального принципа в исламе, — пишет А. Ан-Наим, — можно найти в Сунне. Пророк сказал, что каждый должен относиться к другим так же, как он хотел бы, чтобы относились к нему или к ней. Другая формулировка того же принципа — это максима кама тадину тудан, т.е. «к тебе будут относится также, как ты относишься к другим» [Ан-Наим 1999: 225].

«Если мы признаем, что кто-то обладает суверенитетом помимо Бога, — писал один из видных теоретиков исламизма пакистанец Маудуди, — то из этого следует, что человек может обладать такой властью, при которой его слово есть закон, а вопрос о правоте и добродетели его желаний или слов не может даже возникнуть» [Maudoodi 1967: 116]. Однако признание Аллаха единственным носителем верховной власти не исключает постановку вопроса о том, кто может действовать от его имени. Во времена Пророка такой вопрос естественно не возникал, так как согласно Корану «кто повинуется посланнику, тот повинуется Аллаху» (4: 80). Однако после его смерти и до сего дня ответ на него так и не найден. Если исходить из текста Корана, то в нем говорится: «Обещал Аллах тем из Вас, которые уверовали и творили благие деяния, что Он оставит их приемниками на земле». Исходя из этого аята можно сделать следующий вывод: «представителем Божественного суверена на земле является умма, т.е. все мусульманское население данного государства, а не какой-то один человек или группа людей» [Ан-Наим 1999: 98]. Но тогда «концепция уммы как коллективного представителя божественной власти и единственной высшей земной власти может стать надежной основой конституционализма, только если пересмотреть состав уммы с точки зрения шариата и отнести туда всех граждан[1], обеспечив им абсолютно равные права и исключив дискриминацию по признакам религии или пола» [Ан-Наим 1999: 100].

Конституции многих мусульманских государств как действующие сегодня, так уже отмененные, говорят о народе как

[1] Идеологи исламизма в вопросе гражданства исходят из принципа, что все население исламского государства делится собственно на мусульман (т.е. граждан) и не-мусульман (зимми). Такое разделение они оправдывают тем, что «во всех современных демократиях правовой статус национальных и идеологических (ideological) меньшинств определяется таким же образом» [Maudoodi 1967: 143]. При этом не-мусульмане, согласно шариату, должны платить *джизью*, особый налог, который согласно аяту Корана (9:29) подчеркивает их униженное положение в мусульманском государстве. Дискриминация по признаку пола вытекает из следующего аята Корана: «Мужья стоят над женами за то, что Аллах дал одним преимущество перед другими» (4:34), из которого делается вывод, что мужчины являются опекунами и защитниками (*кавамун*) женщин.

о единственном источнике власти. Так, в ст. 1 Конституции Бахрейна 2002 года закрепляется, что «система правления в Королевстве Бахрейн — демократическая, суверенитет находится в руках народа, который является источником любой власти». В ст. 6 Конституции Кувейта 1962 года говорится, что «суверенитет принадлежит народу — источнику власти и осуществляется в форме, предусмотренной настоящей Конституцией», а ст. 3 Конституции Египта 1971 года провозглашала, что «суверенитет принадлежит только народу, и народ — источник власти». Особо стоит отметить ст. 4 Конституции Йемена 1991 года, согласно которой «народ Йемена — владелец и источник власти, которую он осуществляет непосредственно через публичные референдумы и выборы или опосредованно через законодательную, исполнительную и судебную власти, а также через избираемые местные советы». Некоторые же конституции (Конституция Иорданского Хашимитского Королевства 1952 года, основной закон Султаната Оман 1996 года) ограничиваются лишь констатацией факта, что их государства являются суверенными, но не говорят о том, кто является носителем верховной власти. Следует обратить внимание и на интересное положение Основного закона Ирака 1925 года (ст. 19), согласно которому «суверенитет конституционного Иракского королевства принадлежит нации», но «он, как вклад, вверен народом Королю Фейсалу, сыну Хусейна, а после него его наследникам».

Законодательная и законосовещательная власть

Признание уммы в качестве представителя Божественной власти на земле, а, следовательно, и в качестве единственного источника земной власти определяет подход к вопросу о роли и полномочиях законодательного органа в мусульманском государстве. Конституции большинства из рассматриваемых стран закрепляют его роль и полномочия таким же образом, как и конституции западных стран. Но при этом для соблюдения баланса между традицией и современностью все они провозглашают шариат основным источником законодательства. На сегодняшний день парламенты существуют и в мусульманских

странах с монархической формой правления. Так, раздел 3 конституции Бахрейна 2002 года предусматривает существование Национальной Ассамблеи, состоящий из двух палат: Консультативного Совета и Палаты депутатов, а глава пятая Конституции Иорданского Хашимитского королевства посвящена Совету Нации — двухпалатному законодательному органу, состоящему из Сената и Палаты депутатов. Парламенты также существуют в Марокко (конституция 211 года) и Кувейте (Конституция 1962 года). Конституция Омана предусматривает избрание нижней палаты Совета Омана — Совета Шуры на всеобщих выборах, а в Катаре согласно Статье 77 его Конституции тридцать из сорока пяти членов Совета Шуры «избираются путем прямого всеобщего тайного голосования».

Следует отметить, что Советы Шуры или Консультативные советы, существующие в арабских монархиях, несмотря на то их члены могут избираться на всеобщих выборах, являются органами не законодательной, а законосовещательной власти. Хотя, например, Конституция Катара 2003 года рассматривает Совет Шуры как орган законодательной власти (ст. 76). Аяты Корана[1], закрепляющие понятие «*шура*», говорят о том, что правитель должен консультироваться при принятии решений с наиболее выдающимися представителями уммы. Закрепление в конституции этого принципа, с одной стороны, обязывает правителя обеспечивать участие народа в управлении государством, с другой — переносит его из области морали в область права.

В арабских монархиях появление законодательных или законосовещательных органов с целью ограничения власти правителя является не чем иным как попыткой разрешить указанную нами в первой главе дилемму короля (the King's Dilemma) вторым из предложенных С. Хантигтоном способов, «сочетая

[1] «По милосердию от Аллаха ты смягчился к ним; а если бы ты был грубым, с жестоким сердцем, то они бы рассеялись от тебя. Извини же их и попроси им прощения и *советуйся с ними о деле*. А когда ты решился, то положись на Аллаха, — поистине Аллах любит полагающихся» (3: 159) «… и тех, которые ответили своему Господу и выставили молитву, а дело их — *по совещанию между ними*…» (42:38).

монархические и современные источники власти» [Хантингтон 2004: 190]. Однако, как верно отмечает российский исследователь М.А. Сапронова, «тот факт, что властные элиты сами стали инициатором реформирования общественных структур, позволяет предполагать, что в недрах модернизации будет создаваться и охранительный механизм, ее сдерживающий и ограничивающий теми рамками, которые обеспечат безболезненную трансформацию общества в новое качество» [Сапронова 2008: 25]. В конституциях этот механизм выражается в праве правителя распускать, хотя в установленном основным законом порядке, законодательный или законосовещательный орган. Так, в статье 103 Конституции Катара говорится, что «эмир может распустить Совет Шуры декретом, в котором должна быть указана причина такого роспуска». В Кувейте парламент за всю историю его существования распускался трижды в 1976, 1986 и 1991 годах, а в Марокко король после принятия в 1972 году новой Конституции отложил выборы в Палату представителей на неопределенный срок (выборы были проведены лишь в 1977 году).

Говоря о роли законодательных органов в мусульманских государствах с республиканской формой правления, следует помнить, что здесь они «по-прежнему занимают второстепенное место, значительно уступая позициям президента и правительства», что «объясняется сложившимися традициями сильной единоличной власти президента, практически полным отсутствием навыков и принципов парламентаризма, отсутствием развитой партийной системы с присущими европейской модели демократии правами и законодательно закрепленным статусом оппозиции» [Сапронова 2001: 140].

Обратимся теперь к проблеме определения круга полномочий законодательного или законосовещательного органа. Цитируемый нами теоретик исламизма Абу Аль Маудуди определяет его следующим образом:

(1) В тех случаях, если существует прямое указание, исходящее от Бога или Пророка, законодательный орган, хотя и не может изменить их, но обладает правом издавать предписания, направленные на их исполнение.

(2) В случаях, когда указания Корана или Сунны можно трактовать по-разному, законодательный орган решает какое из этих толкований должно стать обязательным. С этой целью, члены такого органа должны обладать определенными знаниями, необходимыми для толкования положений Корана.

(3) В случае если в Коране и Сунне нет прямых указаний, законодательный орган должен принимать законы, принимая во внимания общие принципы Ислама. Если же содержание принимаемого закона можно обнаружить в трудах исламских правоведов, то законодательный орган должен признать позицию одного из них.

(4) В случаях, когда из Корана, Сунны или практики, существовавшей при Праведных Халифах, даже невозможно почерпнуть общие принципы разрабатываемого закона, то тогда следует признать, что Бог разрешил людям свободно законодательствовать по этому вопросу, применяя свои лучшие качества. В таких случаях законодательный орган может исполнять свою функцию без всяких ограничений, при условии, что будущий закон не будет вступать в противоречие с буквой и духом мусульманского права [Maudoodi 1967: 117–118].

Однако в конституциях мусульманских стран, ставших на путь достижения искомого компромисса правопорядков, полномочия законодательного органа закрепляются совсем по-иному. Некоторые конституции и вовсе «молчат» о них, делая отсылку к текущему законодательству. Например, в ст. 58 Основного закона Омана 1996 года двухпалатному парламенту — Совету Омана, состоящему из избираемого Совета Шуры, и назначаемого султаном Государственного совета, говорится, что «закон устанавливает полномочия каждого из этих советов, период их деятельности, частоту проведения заседаний и процедурные правила», а также «предусматривает число членов каждого совета; условия, которым они должны удовлетворять; способ их отбора и назначения, основания для их отставки и другие положения». Достаточно часто главы конституции о законодательной власти (например, глава 2 Конституции Ливана 1926 года) посвящены исключительно вопросам организации ее деятельности и напо-

минают регламент палаты парламента. Лишь иногда в основных законах рассматриваемых стран, например, в Конституции Ирака 2005 года или Конституции Сирийской Арабской Республики 1973 года, мы можем встретить перечень полномочий законодательного органа. Однако, при этом не стоит забывать, что «на практике роль высшего законодательного органа власти сводится зачастую к выражению точек зрения его депутатского корпуса в отношении того или иного предлагаемого на их рассмотрение проекта закона» [Сапронова 2008: 39]. Что касается полномочий законосовещательных органов, то наиболее четко они сформулированы в ст. 15 Положения об учреждении Меджлиса аль-Шуры Королевства Саудовская Аравия 1992 года, в которой говорится, что данный орган правомочен: 1) обсуждать генеральный план экономического и социального развития; 2) изучать международные пакты, уставы, договоры и соглашения, предоставления концессий и делать соответствующие предложения относительно этих вопросов; 3) толковать законы; 4) обсуждать ежегодные доклады, представленные министрами и другим правительственными органами, и делать соответствующие предложения. В дополнении к указанному перечню можно привести ст. 76 Конституции Катара, в которой говорится, что Совет Шуры «одобряет общую политику правительства, бюджет страны и контролирует исполнительную власть в соответствии с Конституцией».

Выше мы указывали, что для соблюдения баланса между традицией и современностью в конституциях ряда рассматриваемых стран шариат провозглашается основным источником законодательства (ст. 2 Конституции Бахрейна 2002 года, ст. 7 Конституции ОАЭ 1971 года, ст. 1 Конституции Катара 2003 года), что, естественно, накладывает серьезные ограничения на деятельность законодательного или законосовещательного органа. Иногда конституция прямо определяет и школу исламской юриспруденции (мазхаб)[1]. Так, в ст. 1 Основного закона Высокого Афганского государства 1931 года говорилось, что «религией Афганиста-

[1] В суннитском исламе существуют четыре мазхаба: Ханафитский, Маликитский, Шафиитский и Ханбалитский.

на является священная религия ислама, а ее официальным и общим для всех исповедованием превосходнейшее ханифитское учение». Иногда конституции избегают употребления термина шариат. В статье 2 Конституции Египта 1971 года указывалось, что «принципы исламского права — основной источник законодательства», статья 2 Конституции Ирака 2005 года рассматривает ислам как «основной источник законодательства», а в статье 3 Конституции Сирийской Арабской Республики 1973 года закрепляется положение о том, что «мусульманское право является источником законодательства». Интересно отметить, что в статье 3 Конституции Сирии 1950 года в качестве основного источника законодательства рассматривается *фикх* [Сюкияйнен 1986: 78], однако, эта особенность не отражена в имеющемся у нас русском переводе этого документа. Апелляцию к исламской юриспруденции также можно встретить, например, в ст. 11 Конституции Египта 1971 года, в которой говорится, что «государство гарантирует гармонию между обязанностями женщины перед семьей и ее работой в обществе, обеспечивая равный статус женщины в политической социальной, культурной и экономической жизни *без нарушения правил исламской юриспруденции* [курсив — автора]».

Действительно, с одной стороны, закрепление шариата как основного источника законодательства означает его демократизацию (democratization of shari'a), т.е. отражает тот факт, что «интерпретация требований шариата, прежде всего, находится в руках народа и его представителей» [Feldman 2008: 120]. Однако признание мусульманского права в форме шариата или основных правил исламской юриспруденции препятствует реализации демократических потенциалов ислама, содержащихся в сурах Корана мекканского периода. Поэтому, следуя основным принципам методологии реформы, предложенной М. Таха и А. Ан-Наимом, целесообразнее всего закрепить в конституции термин «мусульманское право» с оговоркой, что в своем содержании оно должно быть адаптировано к условиям современности. В этом отношении интересно положение цитируемой нами конституции Ирака 2005 года, в котором говорится,

во-первых, что «ни один закон не может быть принят, если он противоречит установленным нормам ислама», во вторых, что «ни один закон не может быть принят, если он противоречит принципам демократии», в-третьих, «ни один закон не может быть принят, если он противоречит правам и основным свободам, декларируемым настоящей Конституцией». Таким образом, в Ираке закон принимается путем демократической процедуры на основе принципов исламского права, но с учетом положений Конституции о правах и свободах, в частности, ст. 14, в которой провозглашено, что «иракцы равны перед законом без какой-либо дискриминации по признакам пола, этнической и национальной принадлежности, происхождения, цвета кожи, религии, верований, принадлежности к сектам, убеждений или социально-имущественного положения».

***

На современном этапе конституционного развития большинство мусульманских государств стало на путь закрепления в основном законе формулы компромисса правопорядков. Основным же препятствием в этом вопросе по-прежнему остается проблема пересмотра шариата и поиска новой формы мусульманского права в соответствии с требованиями современности. В работе мы апеллировали к методологии реформы, разработанной М. Тахом и А. Ан-Наимом, представляющей нам наиболее удачную форму ее осуществления.

Современный мир уже знает примеры того, что «не-западные общества могут модернизироваться и уже сделали это, не отказываясь от своих родных культур и не перенимая оптом все западные ценности, институты и практический опыт» [Хантингтон 2011: 110]. Наличие в Коране сур мекканского периода, демократических по своему содержанию, позволяет мусульманскому государству осуществить ряд серьезных внутренних преобразований. Европейский опыт конституционного правления предлагает отличный выбор форм, в которые можно облечь эти демократические потенциалы ислама. Остается только не сходить с выбранного пути, ведущего к искомому компромиссу право-

порядков, несмотря, в первую очередь, на критику сторонников исламизма и иных консервативных элементов. Действительно, этот путь невозможно пройти, избежав борьбы старого права с новым, однако, как верно заметил Георг Еллинек, «из прошлого мы можем почерпнуть уверенность, что борьба правопорядков призвана к тому, чтобы привести человечество к более высокой ступени нравственного развития» [Еллинек 1908: 52].

***

Подводя итог нашему небольшому исследованию, отметим, что оно представляет собой попытку на основе анализа конституционно-правовых систем мусульманских стран показать, с одной стороны, междисциплинарный характер любого сравнительно-правового исследования, а с другой, — невозможность научного рассмотрения не-западных стран без юридизации методов и достижений иных социальных наук. Приведенные выше положения из конституционного законодательства мусульманских стран, а также комментарии к ним наглядно демонстрируют именно сравнительный, а не сопоставительный характер настоящего исследования. Иными словами, мы старались рассмотреть каждую норму в социально-историческом и религиозном контексте, отказавшись от традиционного подхода, которому свойственно изучать нормы права лишь с точки зрения их закрепления в источнике (памятнике) права и действия их в социальной реальности. Имеет ли такой подход будущее в отечественной науке конституционного права, покажет время, однако, нельзя не быть уверенным в том, что его использование при проведении сравнительно-правовых исследований конституционно-правовых систем не-западных стран обладает значительным потенциалом.

Список использованной литературы:

1. Ан-Наим А.А. 1999. *На пути к исламской реформации (гражданские свободы, права человека и международное право)*. М. : Полинформ-Талбури. 283 с.

2. Бартольд В.В. 1918. *Ислам*. Петроград: Огни. 95 с.

3. Бартольд В.В. 1966. Теократическая идея и светская власть. — *Сочинения*. Т. 6. М.: Ин-т народов Азии АН СССР. С. 303–319.

4. Бродель Ф. 2008. *Грамматика цивилизаций.* М.: Весь мир. 592 с.

5. Давид Р. Сравнительное право. — *Очерки сравнительного права*. М.: Прогресс. С. 19-35.

6. Давид Р., Жоффре-Спинози К. 1998. *Основные правовые системы современности*. М.: Международные отношения. 400 с.

7. Доган Р., Пеласси М. 1994. *Сравнительная политическая социология*. М.: Ин-т социал.-полит. исслед.; Социал.-полит. журн. 272 с.

8. Дурдневский В.Н. Лудшувейт Е.Ф. 1926. *Конституции Востока*. М.: Госиздат. 180 с.

9. Еллинек Г. 1908. *Борьба старого права с новым*. М.: Заратустра. 52 с.

10. Исаев М.А. 2004. *Механизм государственной власти в странах Скандинавии*. М.: ОАО «Издательский дом «Городец»». 400 с.

11. Кеппель Ж. 2004. *Джихад: экспансия и закат исламизма*. М.: Ладомир. 480 с.

12. Ковалевский М.М. 1880. *Историко-сравнительный метод в юриспруденции и приемы изучения права*. М. 72 с.

13. Медушевский А.Н. 2002. *Сравнительное конституционное право и политические институты*. М.: ГУ ВШЭ. 512 с.

14. Нерсесянц В.С. 2010. *Общая теория права и государства*. М.: Норма. 560 с.

15. Сапронова М.А. 2008. *Политический процесс в арабских странах*. М.: МГИМО-Университет. 318 с.

16. Сапронова М.А. 2011. *Ислам и государственные структуры арабских стран*. М.: МГИМО-Университет. 164 с.

17. Сапронова М.А.2001. *Арабский Восток: власть и конституции*. М.: РОСПЭН. 2013 с.

18. Сюкияйнен Л.Р. 1986. *Мусульманское право: вопросы теории и практики*. М.: Наука. 254 с.

19. Тилле А.А., Швеков Г.В. 1973. *Сравнительный метод в юридических дисциплинах*. М.: Высш. школа. 192 с.

20. Хантингтон С. 2004. *Политический порядок в меняющихся обществах*. М.: Прогресс-Традиция. 480 с.

21. Хантингтон С. 2011. *Столкновение цивилизаций*. М.: АСТ ; Астрель. 571 с.

22. Хачим Ф.И. 1999. *Исламские концепции государственной власти*. М.: Изд-во Рос. ун-та дружбы народов. 126 с.

23. Челлен Р. 2008. *Государство как форма жизни*. М.: РОССПЭН. 319 с.

24. Feldman N. 2008. *The Fall and Rise of Islamic State*. New Jersey: Princeton University Press. 232 p.

25. Maudoodi A.A. 1967. *Islamic Law and Constitution*. Karachi: Jamaate-Islami. 204 p.

26. Schacht J. 1959. Islamic law in contemporary states. — *American Journal of comparative law.* Vol. 8. №2. P. 133–147. DOI: https://doi.org/10.2307/837455.

References

1. An-Naim A.A. *Na puti k islamskoi reformatsii (grazhdanskie svobody, prava cheloveka i mezhdunarodnoe pravo)* [On the Way to Islamic Reformation (civil liberties, human rights and international law)]. Moscow: Polinform-Talburi Publ. 283 p. (in Russ.).

2. Bartol'd V.V. *Islam* [Islam]. Petrograd: Ogni Publ. 1918. 95 p. (in Russ.).

3. Bartol'd V.V. Teokraticheskaya ideya i svetskaya vlast' [Theocratic Idea and Secular Power]. — *Sochineniya.* T.6 [Collective Works. Vol. 6]. Moscow: In-t narodov Azii AN SSSR Publ. 1966. P. 303-319. (in Russ.).

4. Brodel' F. *Grammatika tsivilizatsii* [The Grammar of Civilizations]. Moscow: Ves' mir Publ. 2008. 592 p. (in Russ.).

5. Chellen R. *Gosudarstvo kak forma zhizni* [State as a Life Form]. Moscow: ROSSPEN Publ. 2008. 319 p. (in Russ.).

6. David R. Sravnitel'noe pravo [Comparative Law]. — *Ocherki sravnitel'nogo prava* [Essays in Comparative Law]. Moscow: Progress Publ. P. 19-35. (in Russ.).

7. David R., Zhoffre-Spinozi K. *Osnovnye pravovye sistemy sovremennosti* [Main Legal Systems of Modernity]. Moscow: Mezhdunarodnye otnosheniya Publ. 1998. 400 p. (in Russ.).

8. Dogan R., Pelassi M. *Sravnitel'naya politicheskaya sotsiologiya* [Comparative Political Sociology]. Moscow: In-t social.-polit. issled.Publ.; Social.-polit.zhurn Publ. 1994. 272 p. (in Russ.).

9. Durdnevskii V.N. Ludshuveit E.F. *Konstitutsii Vostoka*. [Constitutions of the East]. Moscow: Gosizdat Publ. 1926. 180 p.

10. Ellinek G. *Bor'ba starogo prava s novym* [Struggle between Old and New Law]. Moscow: Zaratustra Publ. 1908. 52 p.

11. Khachim F.I. *Islamskie kontseptsii gosudarstvennoi vlasti*. Moscow: Izd-vo Ros. un-ta druzhby narodov Publ. 1999. 126 p. (in Russ.).

12. Hantington S. *oliticheskii poryadok v menyayushchikhsya obshchestvakh* [Political Order in Changing Societies]. Moscow: Progress-Traditsiya Publ. 2004. 480 p. (in Russ.).

13. Hantington S. *Stolknovenie tsivilizatsii* [Clash of Civilizations]. M.: AST Publ.; Astrel' Publ. 2011. 571 p. (in Russ.).

14. Isaev M.A. *Mekhanizm gosudarstvennoi vlasti v stranakh Skandinavii* [Mechanism of Public Power in the Scandinavian Countries]. Moscow: OAO «Izdatel'skii dom "Gorodets"» Publ. 2004. 400 p. (in Russ.).

15. Keppel' Zh. *Dzhikhad: ekspansiya i zakat islamizma* [Jihad: expansion and decline of islamism]. Moscow: Ladomir Publ. 2004. 480 p. (in Russ.).

16. Kovalevskii M.M. Istoriko-sravnitel'nyi metod v yurisprudentsii i priemy izucheniya prava. [Historical and Comparative Method in Jurisprudence and the Approaches of Legal Research]. Moscow. 1880. 72 p. (in Russ.).

17. Medushevskii A.N. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe pravo i politicheskie instituty.* [Comparative Constitutional Law and Political Institutions]. Moscow: GU VShe Publ. 2002. 512 p. (in Russ.).

18. Nersesyants V.S. *Obshchaya teoriya prava i gosudarstva* [General Theory of Law and State]. Moscow: Norma Publ. 2010. 560 p. (in Russ.).

19. Sapronova M.A. *Arabskii Vostok: vlast' i konstitutsii* [The Arab East: power and constitutions]. Moscow: ROSSPEN Publ. 2001. 213 p.

20. Sapronova M.A. *Islam i gosudarstvennye struktury arabskikh stran* [Islam and State Structures in the Arab Countries]. Moscow: MGIMO-Universitet Publ. 2011. 164 p. (in Russ.).

21. Sapronova M.A. *Politicheskii protsess v arabskikh stranakh* [Political Process in the Arab Countries]. Moscow: MGIMO-Universitet Publ. 2008. 318 p. (in Russ.).

22. Syukiyainen L.R. *Musul'manskoe pravo: voprosy teorii i praktik* [Muslim Law: theoretical and practical issues]. Moscow: Nauka Publ. 1986. 254 p.

23. Tille A.A., Shvekov G.V. *Sravnitel'nyi metod v yuridicheskikh distsiplinakh* [Comparative Method in Legal Diceplines]. Moscow: Vyssh. Shkola Publ. 1973. 192 p.

24. Feldman N. *The Fall and Rise of Islamic State*. New Jersey: Princeton University Press. 2008. 232 p.

25. Maudoodi A.A. *Islamic Law and Constitution*. Karachi: Jamaate-Islami. 1967. 204 p.

26. Schacht J. Islamic Law in Contemporary States. — American Journal of comparative law. 1959. Vol. 8. №2. P.133-147. DOI: https://doi.org/10.2307/837455.

РАЗДЕЛ II

СРАВНИТЕЛЬНОЕ И ЗАРУБЕЖНОЕ КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА

РЕГИОНАЛИСТКИЕ ГОСУДАРСТВА В ЕВРОПЕ: К ВОПРОСУ О НОВОЙ ФОРМЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКОГО УСТРОЙСТВА

Автор: Молчаков Никита Юрьевич, *преподаватель кафедры конституционного права МГИМО МИД России. E-mail: nikita.molchakov@gmail.com*

Аннотация. В настоящем исследовании предпринимается попытка установить отличительные признаки регионалисткого государства в контексте тенденций развития территориально-политического устройства на современном этапе. Автор на основе особенностей испанской модели «государства автономий» и британского деволюционного законодательства предлагает рассматривать такие государства в качестве особой формы территориально-политического устройства, отличной как от унитарного государства, так и федерации. При этом в статье внимание уделяется не только конституционным нормам, но и мнениям, высказанным российскими и зарубежными конституционалистами. В результате исследования сформулированы основные положения теории регионалисткого государства. Автор приходит к выводу о том, что главное отличие регионалисткого государства от унитарного заключается в наличии трех уровней территориальной организации публичной власти, чем, в свою очередь, обуславливается схожесть таких государств с федерациями. Однако сильная асимметричность, более гибкая система взаимодействия между территориальными уровнями власти, а также отсутствие механизмов участия регионов

в принятии решений на общегосударственном уровне позволяют отличать регионалисткие государства и от федеративных систем. Кроме того, регионалисткие государства не стремятся стать федерациям и, соответственно, не являются некой переходной формой от унитаризма к федерализму.

Ключевые слова: территориально-политическое устройство регионалисткое государство, национальный вопрос, политическая децентрализация, политическая автономия, государство автономий, деволюция, Испания, Великобритания

Библиографическое описание: *Молчаков Н.Ю.* Регионалисткие государства в Европе: к вопросу о новой форме территориально-политического устройства // Актуальные проблемы сравнительного, зарубежного и российского конституционного права / под ред. И.А. Ракитской. М. : МГИМО-Университет. 2017. С. 82-113.

REGIONALIZED STATES IN EUROPE: ON THE ELABORATION OF A NEW OF TERRITORIAL CONSTITUTION

Author. Nikita Yu. Molchakov, *lecturer at the Department of Constitutional Law at MGIMO-University, MFA Russia. E-mail: nikita.molchakov@gmail.com*

Abstract. In the research an attempt is made to find the distinctive features of a regionalized state in the context of the contemporary tendencies in the development of territorial constitutions. Analyzing the specific features of the "State of Autonomies" model (Spain) and the devolutionary legislation (the United Kingdom) the author proposes to consider a regionalized state as a specific form of territorial constitution which differs both from a unitary state and a federation. The article focuses not only on constitutional norms, but also on the opinions expressed by Russian and foreign constitutionalists. As a result of the research the main provisions of the theory of a regionalized state are formulated. The author concludes that the basic difference between a regionalized and a unitary state is a presence of three levels of the territorial organization of power in the former one. This feature explains the similarity between regionalized states

and federal systems. However, a strong asymmetry, a more flexible system of cooperation among the territorial levels of power and the absence of mechanisms for the participation of the regions in the decision-making process at the national level makes it possible to differ a regionalized state from a federation. Moreover, regionalized states do not seek to become federations and due to this fact cannot be considered as transitional form from unitarism to federalism.

Keywords: territorial constitution, regionalized state, national question, political decentralization, political autonomy, state of autonomies, devolution, Spain, Great Britain

Citation: Molchakov N.Y. Regionalistkie gosudarstva v Evrope: k voprosu o novoi forme territorial'no-politicheskogo ustroistva [Regionalized States in Europe: on the elaboration of a new of territorial constitution]. — *Aktual'nye problemy sravnitel'nogo, zarubezhnogo i rossiiskogo konstitutsionnogo prava.* Pod red. I.A. Rakitskoi [Actual Problems of Comparative, Foreign and Russian Constitutional Law. Ed. by I.A. Rakitskaya]. Moscow: MGIMO-Universitet Publ. P. 82-113.

На протяжении XX века исследования о территориально-политическом устройстве государства успели сперва «похоронить» федеративную идею, заявив о неизбежном движении к унитаризму (Г. Ласки) [Laski 1939], а затем и возродить ее, объявив о начале «федералистской революции» (Дж. Элазар) [Elazar 1987]. Основной отличительной чертой нового этапа в развитии территориально-политического устройства становится активное заимствование унитарными государствами конституционных норм и политических практик, присущих федерациям, что в конечном итоге может привести к полному изменению территориальной организации публичной власти в них. Иными словами, в результате победоносного шествия федералистской революции унитарные государства обращаются к политической или административной децентрализации, либо запускают процесс федерализации[1].

[1] Под политической децентрализацией следует понимать такую форму реформы территориально-политического устройства государства, при которой определённая часть территории наделяется особым конституционно-правовым

Среди европейских стран, а предмет настоящего исследования ограничен исключительно ими, за последние полвека существенные изменения конституционно-правового регулирования территориальной организации публичной власти имели место в таких странах, как Италия, Испания, Франция, Бельгия и Великобритания. Если говорить о причинах, побудивших правительства этих государств стать на путь реформы, то здесь нельзя не обратиться к мнению А. Дучасека, утверждавшего, что государства начинают движение от унитаризма в случаях: 1) необходимости ответа на локальное давление и проистекающей отсюда политической мудростью уступать ему; 2) потребностью центральных властей в большей административной и политической гибкости, достигаемой путем децентрализации; 3) идеологической или прагматической приверженности центральных властей к плюрализму и ее выражения в рамках местного самоуправления; 4) имитации некоторых успешных примеров из зарубежного опыта. [Duchacek 1986: 68]. Кроме того, к этому перечню следует добавить и фактор европейской интеграции, которая открывает для территориальных единиц право участия в европейских делах, минуя уровень национальных правительств, например, в рамках созданного в 1994 г. Комитета регионов. Во всех перечисленных странах данные причины в различных сочетаниях привели к изменению

статусом и широкой компетенцией, в первую очередь правом издавать акты собственного законодательства. Результатом осуществления политической децентрализации является, таким образом, создание политической автономии. В тоже время при административной децентрализации происходит либо делегирование полномочий исключительно в области управления, в результате чего возникает административная автономия либо изменение организации центральной исполнительной власти, при котором создается отдельный орган, ответственный за управление определенной частью территории. Главным же отличием между политической и административной децентрализацией, соответственно, следует считать передачу права на собственное законодательство. Такой подход к определению различий между политической и административной децентрализацией (политической и административной автономией) находит свое обоснование уже у дореволюционных авторов [Лазаревский 1906; Гессен 1906]. Федерализация же означает процесс преобразования унитарного государства в федеративное.

конституционных актов в отношении регулирования вопросов территориальной организации публичной власти.

В тоже время каждое из указанных государств выбрало свой подход к реформе: в Италии, Испании и Великобритании прибегли к политической децентрализации, во Франции — к административной децентрализации, в Бельгии — к федерализации. В данном контексте необходимо сделать одно теоретическое уточнение: достаточно часто способ реформы территориально-политического устройства перечисленных выше государств именуют регионализацией[1]. Представляется возможным утверждать, что данный термин не имеет собственного юридического значения, и употребляется лишь в качестве синонима административной или политической децентрализации, а также федерализации. В пользу такой позиции говорит, например, подход французского исследователя Ж. Вандамма, выделявшего, с одной стороны, функциональную регионализацию, обусловленную социальными и экономическими факторами, а с другой — регионализацию в ситуации, когда вопрос о перераспределении власти происходит в связи с необходимостью учета этнических, культурных, лингвистических или исторических особенностей той или иной части территории государства [Vandamme 1981: 39]. Очевидно, что в первом случае речь идет об административной, а во втором — о политической децентрализации. Употребление же терминов «регионализация» и «федерализация» в качестве синонимов обусловлено в первую очередь особенностью развития формы территориально-политического устройства Бельгии. В силу сказанного выше само слово «регион» в зависимости от контекста будет синонимично либо административной или политической автономии, либо субъекту федерации.

[1] В общем смысле под регионализацией, как справедливо указывает И.М. Бусыгина, следует понимать «процесс перераспределения властных компетенций, передачи функций от национального на региональный уровень; появление и развитие новых институциональных форм, отвечающих новой роли регионов в процессе принятия решений на национальном и наднациональном уровнях» [Бусыгина 2008: 12].

Важной отличительной чертой осуществления политической децентрализации в Италии, Испании и Великобритании является тот факт, что правом политической автономии были здесь наделены все составляющие их территориальные единицы. Иными словами, в этих странах политическая автономизация произошла в масштабах всего государства[1]. Однако, несмотря на эту общую для трех стран черту, здесь следует указать и на одно важное отличие. В Испании и Великобритании децентрализация была направлена на разрешение национального вопроса и сохранение государственного единства в условиях многоэтничного общества, в то время как в Италии — национальный вопрос касался лишь ряда небольших пограничных (Валле д'Аоста, Трентино-Альто-Адидже и Фриули Венеция Джулия) и островных (Сицилия и Сардиния) областей, а через децентрализацию в ней пытались покончить с централизмом, присущим авторитарному режиму Б. Муссолини. Причина схожести моделей, при различии изначальной цели обращения к ним объясняется тем фактом, что авторы Конституции Италии 1947 г. заимствовали из Конституции 1931 г. идею *Estado Integral*, отражающую попытку правительства Второй республики разрешить национальные противоречия у себя в стране [Keating 2013: 108].

Итак, изменения формы территориально-политического устройства в Испании и Великобритании были обусловлены необходимостью разрешения национального вопроса, вызванного этнической многосоставностью населения. В этих странах образующие их нации (в первую очередь, каталонцы и баски

[1] Испанские авторы для характеристики территориально-политического устройства своей родины используют весьма оригинальное словосочетание *café para todos* («кофе для всех»), тем самым подчеркивая, что политическая автономизация здесь затронула все составные части государства. [Пинель 2006: 140]. С 2015 года после юридического оформления идеи «Английские голоса за английские законы», т.е. создания особой процедуры принятия законов для Англии, политическая автономизация, хотя и в специфической форме, была проведена и в отношении этого региона Великобритании. В отечественной литературе «предание специального статуса территориальным образованиям в рамках всей страны» в качестве особого вида автономизации признается, например, Н.М. Касаткиной [Касаткина 2009: 14–15].

в Испании, шотландцы в Великобритании), если говорить языком Р. Челлена, почувствовали себя зрелыми. Иными словами, наступил тот момент, когда нация «жаждет признания этого факта со стороны других» и «требует подтверждения собственного существования в форме государства» [Челлен 2008: 183]. В контексте ответа на данный вызов в рамках правового поля «речь может идти как о трансформации формы государственного устройства, так и о таких структурных преобразованиях, которые прямо не влияют на форму государства, а связаны в основном с применением различных форм автономии» [Крылов 1993: 17]. Таким образом, возникает вопрос: происходит ли трансформация территориально-политического устройства, изначально обусловленная необходимостью разрешения проблемы межнациональных отношений, при политической автономизации в масштабах всего государства?

Ответ на данный вопрос вынуждает нас обратиться к термину «регионалисткое государство», под которым предлагается понимать особую форму территориально-политического устройства государства, возникающую в результате политической автономизации всей территории государства для разрешения национального вопроса, предотвращения сепаратизма и сохранения государственного единства. При этом следует учитывать, что автономизация, изначально запущенная в отношении территорий компактно проживающих национальных меньшинств (исторические области в Испании, кельтские регионы в Великобритании), постепенно в силу своей привлекательности охватывает и другие составные части государства, приобретая общенациональный масштаб. Такой подход вынуждает вступить в полемику с теми российскими авторами, согласно позиции которых «такие государства рассматриваются либо как крайняя степень децентрализованного унитарного государства, либо как государства, находящиеся на полпути от унитарного к федеративному государству, для которых характерна конституционная гарантированность региональной автономии» [Васильева 2010: 16]. Если данное утверждение преобразовать в определение, то получается следующее: регионалисткое государство представ-

ляет собой вид унитарного государства, которое в результате постепенного осуществления глубокой децентрализации станет федерацией[1].

Однако те основания, на которых покоится свойственный российским автором подход к определению регионалисткого государства, нуждаются в содержательной критике. Весьма спорным представляется отнесение регионалисткого государства к разряду унитарных государств, которое отечественные конституционалисты определяют, как «единое, цельное, слитное государство, составные части которого не обладают какой-либо политической самостоятельностью». В таком государстве «правовой статус административно-территориальных образований определяется центральной властью», которая «осуществляет прямой или косвенный контроль за деятельностью органов государственной власти на местах» [Лейбо 2004: 125–126]. Однако ни Великобритания, ни Испания исторически не формировались как «единые» и «слитные» государства. В случае Испании данные характеристики применимы к государству лишь времен диктатуры Ф. Франко. Говоря о форме территориально-политического устройства своей родины, испанские авторы, в частности Ж. Вернье, используют термин «составное государство» [Вернье 2003], чем, соответственно, подчеркивают особый характер формирования единого многоэтничного государства вокруг Кастилии и Арагона[2]. В Великобритании, несмотря на

---

[1] Более гибкий подход к вопросу о регионалистком государстве предлагает В.Е. Чиркин. Согласно его позиции, региональной государство — есть «специфическая форма политико-территориального устройства, возникшая после Второй мировой войны на основе децентрализации унитарного государства», которую «нередко рассматривают как специфическую переходную форму от унитаризма к федерализму [Чиркин 2000: 186]. В данном определении налицо попытка выделить регионалисткое государства в качестве особой формы территориально-политического устройства, однако, при этом в нем содержится указание на ее переходный характер, что не соответствует конституционным нормам Испании и Великобритании, о чем будет сказано ниже.

[2] Необходимо отметить, что термин «составное государство» встречается и в решениях Конституционного Суда Испании. См.: Постановление № 1/1982 и Постановление № 35/1982.

продолжительное безапелляционное господство доктрины парламентского верховенства и вытекающем из нее представлении об унитарном характере территориальной конституции Великобритании[1], особый статус кельтских регионов (в первую очередь, Шотландии и Северной Ирландии) и их автономия признавались центральной властью[2]. В силу этого ряд британских авторов [Gamble 2006; Mitchell 2009] настаивают на отнесении Соеди-

[1] Основателем такого подхода является патриарх британской науки государственного права А.В. Дайси, который определил унитаризм как «сосредоточение всей государственной силы в руках одной видимой верховной власти», а федерализм — как «распределение силы в государстве между известным числом равноправных учреждений, которые все учреждаются и контролируются конституцией» [Дайси 1905: 175]. Наиболее выдающимися последователями данного подхода являлись современники Дайси В. Энсон и Г. Еллинек. Первый из них утверждал, что «по каждому из этих Актов Соединения [речь идет об Акте о Соединении с Шотландией 1707 г. и Акте о Соединении с Ирландией 1800 г. — *прим. авт.*] договорившиеся парламенты уступали свои суверенные права новому учреждению — Соединенному Парламенту обеих стран. В каждом отдельном случае, было, кажется, забыто, что жизненные условия договора о соединении не могли быть сделаны неизменяемым условием, связывающим вновь созданный парламент. Каждый парламент должен помнить, что как он не может издать такого закона, который приемник его не имел бы права отметить, то, в равной степени, он не может издать закон, связывающий новый Парламент, так как последний, очевидно, пожелает пользоваться теми же правами издавать, изменять и исправлять законы, каким пользовался его предшественник» [Энсон 1908: 33]. Согласно позиции немецкого правоведа «Великобританское государство основано на акте соединения 1707 года, который формально имеет характер договора между Англией и Шотландией, в действительности же является английским законом. Великобритания юридически представляет поэтому не что иное, как расширенную Англию, так как не существует такого шотландского права, которое не могло бы быть изменено парламентским актом, Шотландия не имеет права также самостоятельно организовываться, и акт соединения юридически ничем не отличается от других законодательных актов английского государства» [Еллинек 1908: 560]. В контексте подхода Дайси аргументацию Г. Еллинека можно использовать при анализе последствий соединения Великобритании и Ирландии в 1800 г., и тем более инкорпорацию Уэльса в 1536 г.

[2] Упомянутый выше А. Дучасек предложил именовать составные части Великобритании «нерушимыми единицами в унитарной системе» *(«indestructible units in unitary system»)* [Duchacek 1986: 72].

ненного Королевства к разряду сложносоставных государств[1]. Но даже те исследователи [Rose 1982; Bulpitt 1983], которые не отрицали унитарной природы территориально-политического устройства Великобритании, предпочитали использовать термин унитарное государство с разнообразными оговорками[2]. Таким образом, регионалисткое государство являет собой пример сложносоставного государства. Важно указать, что в принципе российские исследователи косвенно не отрицают существования наряду с федерации иных форм сложносоставного государства. Так, Т.Н. Рахманина определяет федерацию как «сложное по субъектному составу союзное государство» [Рахманина 2003: 93], что в свою очередь не препятствует выделению наряду с федерациями иных «сложных по субъектному составу» государств, возникновение которых обусловлено историческими особенностями формирования в них единой государственности, а дальнейшее развитие — политической автономизацией в масштабах всего государства.

Образующие регионалисткие государства составные части не являются административно-территориальными единицами, а представляют собой политические автономии. Следовательно, налицо факт, который не подпадает под приведенное выше определение унитарного государства. При этом, однозначно нельзя утверждать, что их статус определяется исключительно центральной властью, даже несмотря на тот факт, что акт о статусе

---

[1] Так, Э. Гэмбл исходит из того, что в основании Великобритании как единого государства лежит союзное начало. Свою позицию данный исследователь обосновывает тем фактом, что Соединённое Королевство есть в первую очередь объединение четырех отличных идентичностей, первичных по отношению к общей идентичности всего государства. Именно это и отличает рассматриваемую страну от других современных национальных государств. В силу этого факта, резюмирует он, «Британское государство было вынуждено использовать отдельные национальные идентичности в качестве основы для тщательно разработанной и дифференцированной системы территориального управления» [Gamble 2006: 22].

[2] Наиболее краткой иллюстрацией этому подходу являются слова Р. Роуз: Соединённое Королевство «являлось унитарным, но не было единообразным» *(«unitary, but not unifrom»)* [Rose 1982: 54].

региона утверждается (Испания) или принимается общенациональным парламентом (Великобритания). Испанский исследователь Ж. Андрю справедливо указывает, что Конституция 1978 г. «передает инициативу создания автономного Сообщества самим территориям (которые выражают свое мнение через представителей), а разработка статутов происходит совместно, при участии обеих сторон: а именно Генеральных кортесов и представителей этих территорий» [Андрю 2003: 46]. Большое количество фактов говорит и в пользу участия составных частей Великобритании в процессе разработки и принятия актов деволюционного законодательства. Так, например, положения, разработанные Шотландским конституционным конвентом, легли в основу правительственной Белой книги «Шотландия и деволюция», а также Акта о Шотландии 1998 г. Кроме того, в Уэльсе и Шотландии в 1997 г. были проведены референдумы об одобрении или неодобрении жителями этих регионов проведения деволюции.

Нельзя не отметить и следующий момент — контроль со стороны центральной власти нельзя более считать признаком той или иной формы территориально-политического устройства. Различные формы контроля встречаются и в унитарных, и в регионалистких, и в федеративных государствах. ст. 125 Конституции РФ 1993 г. закрепляет ряд полномочий за Конституционным Судом, связанных с проверкой конституционности актов субъектов Федерации. В тоже время в Испании ст. 153 Конституции 1978 г. наделяет контрольными полномочиями за деятельностью автономных Сообществ Конституционный Суд, Правительство (по представлению Государственного Совета), органы административного законодательства, а также Счетную палату. Специфическую форму предварительного конституционного контроля за деятельностью региональных легислатур содержат и акты деволюционного законодательства в Великобритании. Так, согласно ст. 32 Акта о Шотландии 1998 г. председатель ее парламента не вправе представить билль на королевское одобрение в случае, если Генеральный прокурор Шотландии или Генеральный Атторней обратиться в Судебный комитет Тайного Совета с запросом о том, может ли вопрос, содержащийся в билле, регулироваться актом Парламента Шот-

ландии. В Республике Польша контрольными функциями в отношении актов административно-территориальных единиц наделяется Высший Административный Суд. Такой контроль согласно ст. 184 Конституции Польши 1997 г. «включает…вынесение судебных решений о соответствии законам постановлений органов территориального самоуправления и нормативных актов местных органов правительственной администрации». Даже беглый анализ предлагаемых конституционных положений позволяет говорить о наличии контрольных полномочий у центральных органов власти вне зависимости от формы территориально-политического устройства, а, следовательно, не может выступать в качестве отличительного признака одной из них.

Важно указать и на тот факт, что в используемом Т.А. Васильевой определении содержится весьма расплывчатый критерий, на основании которого можно отличить регионалисткое государство от иных видов унитарного государства. Речь идет о некой «крайней» форме децентрализации унитарного государства. При этом цитируемый автор не вводит никакой «единицы измерения» степени децентрализации. В силу этого к регионалистким государствам Т.А. Васильева относит Италию и Испанию, но не Великобританию [Васильева 2010: 16–17]. Какую же «единицу измерения» степени децентрализации можно применить, если придерживаться такого подхода? Представляется возможным утверждать, что в ее основе может лежать как качественный, так и количественный критерий. В первом случае такой единицей мог бы стать характер полномочий территориальной единицы, например, наличие у нее широких возможностей в принятии решений на общегосударственном уровне. Во втором — объем полномочий, которыми обладает территориальная единица. Однако это остается лишь нашим предположением. Кроме того, в рамках рассматриваемого подхода исследователи предпочитают сравнивать регионы не с иными территориальными единицами в рамках унитарного государства, что выглядело бы более верно с точки зрения методологии сравнительного правоведения, а с субъектами федерации. Такого подхода придерживается, например, С.И. Коданева, рассматривая конституционно-правовой

статус Шотландии после запуска деволюционного процесса. Она отмечает, что он «по некоторым аспектам… приближается к статусу субъекта федерации» [Коданева 2004: 78].

Слабым звеном подхода отечественных конституционалистов к определению регионалисткого государства является утверждение о том, что такие государства стремятся стать федерациями. Однако ст. 145 Конституции 1978 г. запрещает «образование федерации автономных Сообществ», а в британском государствоведении и политической практике деволюция и федерализация рассматриваются как два разных способа изменения территориально-политического устройства [Burrows, Denton 1980: 9–15]. В этом контексте нельзя не обратить внимания на отождествление российскими авторами терминов «деволюция» и «федерализация», что неверно с точки зрения британской науки конституционного права. Так, например, петербургский исследователь Н.В. Еремина утверждает: «Соединенное Королевство развивается сейчас по федеративному пути, хотя британские политики еще не говорят уверенно о формировании федерации, предпочитая делать заявления о некой деволюционной модели, эволюционирующей в настоящее время» [Еремина 2005: 172]. Данный подход не учитывает те признаки, которые британские авторы выделяют в качестве отличительных черт федеративной системы: взаимное согласие всех составных частей, наличие писаной конституции, изменение которой невозможно без согласия всех территориальных единиц, равноправие образующих ее территориальных единиц [Burrows, Denton 1980: 13].

В тоже время нельзя отрицать, что у исследователей, безусловно, существует определенный соблазн именовать рассматриваемые нами государства федерациями. Такую позицию, в частности, можно обосновать, обратившись к определению федеративного государства, которое в свое время было предложено У. Райкером. Согласно позиции данного автора, «конституция является федеративной, если 1) два уровня правления осуществляют свою власть в отношении одной и той же территории, одного и того же населения; 2) каждый уровень имеет по крайней мере одну сферу, в которой он является автономным; 3) имеются оп-

ределённые гарантии (хотя бы в форме простого декларирования в конституции) каждого уровня правления в своей собственной сфере» [Riker 1964: 11]. Если взять данное определение за основу анализа, то, безусловно, и Великобританию, и Испанию без сомнения можно относить к федеративным государствам. Однако необходимо обратить внимание на то, что подход У. Райкера носит весьма упрощенный характер и может применяться лишь в рамках его собственной оригинальной концепции федерализма[1]. При этом нельзя не учитывать и тот факт, что работа данного автора была одним из первых серьёзных теоретических исследований, посвященных проблематике федерализма, а «первопроходцам», как известно, свойственны чрезмерные обобщения и преувеличения.

Признав регионалисткое государство в качестве особой формы территориально-политического устройства, можно, однако, отказаться от разработки теории регионалисткого государства и начать рассматривать такие государства в качестве конституционных образований *sui generis.* Такой подход в случае Испании отлично иллюстрирует позиция А. Брасслова, которые в свое время отметил: «образец распределения власти между центральным правительством Испании и образующими ее регионами…. не вписывается в рамки традиционных классификаций теории и практики федерализма, по-разному определяемого в огромной и различной литературе. Это особый случай» [Brassloff 1989: 24]. В отношении Великобритании можно вспомнить концепцию Дж. Митчелла, определяющего форму территориального устройства Соединенного Королевства термином «государство союзов» *(«state of unions»)* [Mitchell 2009: 15].

В рамках настоящего небольшого исследования, мы предлагаем определить контуры теории регионалисткого государства как особой, отличной от унитарного государства и федерации, формы территориально-политического устройства государства. Для достижения данной цели, таким образом, с одной стороны,

[1] Подробный разбор данной концепции приводит российский исследователь М.Г. Миронюк [Миронюк 2008: 51–67].

следует отказаться от существующего в среде российских конституционалистов воззрения на регионалисткое государство, а с другой — от возможного выделения форм территориально-политического устройства *sui generis* применительно к конкретному государству.

Итак, составную часть регионалисткого государства следует именовать регионом, т.е. территориальной единицей компактного проживания той или иной национальности, которая обладает правом политической автономии. В дальнейшем такое право, как мы указали выше, распространяется и на иные территориальные единицы в силу не только этнических, но и экономических, географических, культурных и исторических особенностей[1]. При этом нельзя согласиться с мнением А.В. Орехович, считающей регион территориальной единицы, находящейся «в состоянии изменения конституционно-правового статуса» [Орехович 2011: 10], так как выше было установлено, что регионалисткие государства не ставят целью стать федерациями, а их составные части — субъектами последних.

Говоря о регионе как о территориальной единице регионалисткого государства, необходимо указать, что в нем на уровне конституционной нормы в регионалистком государстве закрепляется противопоставление региона как территориальной единицы компактного проживания этнической группы системообразующей национальности — кастильцам в Испании и англичанам в Соединенном Королевстве. В первом случае данное противопоставление находит свое отражение в конституционно оформленном понятии «национальности» *("Nationalidad")*, под которым следует понимать «любой регион, население которого имеет культурные и лингвистические отличия от основного эт-

[1] В этом контексте показательна норма п. 1 ст. 143 Конституции Испании 1978 г., которая гласит: «В осуществление права на автономию, признаваемую в статье 2 Конституции, граничащие друг с другом провинции, имеющие общие исторические, культурные и экономические особенности, островные территории и провинции, представляющие собой единую историческую область, могут получить самоуправление и образовать автономные Сообщества в соответствии с положениями настоящего раздела и соответствующими Уставами».

нического компонента страны — кастильцев» [Левощенко 1994: 16]. В Великобритании же, где определенной популярностью пользовалась разработанная М. Хэчтером концепция «внутреннего колониализма» [Hechter 1975] как способа формирования единого государства, в предеволюционной форме территориально-политического устройства и вовсе «видели скрытый намек на колониализм» [Alder 2011: 346].

При характеристике региона необходимо указать на то, что каждая из данных территориальных единиц в рамках единого государства обладает определенной конституционной идентичностью[1]. При этом последняя может вытекать из исторических особенностей конституционно-правового регулирования статуса того или иного региона, так и являться результатом целенаправленных действий центральной власти. В первом значении конституционная идентичность региона может проявляться либо в отрицании некоторых фундаментальных принципов общенационального правопорядка, либо нежелании региона заимствовать определенные конституционно-правовые нормы, успешно используемые на общенациональном уровне. Так, при рассмотрении в 1953 году дела *McCormick and Another v. The Lord Advocate* в Сессионном Суде Шотландии его председатель Лорд Купер заявил, что принцип парламентского верховенства «является определенно английским принципом и не имеет аналога в шотландском конституционном праве»[2]. В отношении же не-

[1] В литературе термин «конституционная идентичность» встречается применительно к статусу, существовавшему в Шотландии до начала деволюционного процесса: «Although Scotland has no government or parliament of its own, it has a strong constitutional identity». См.: Federal systems of the world: A handbook of federal, confederal and autonomy arrangements / ed. by D. Elazar. 2nd ed. Harlow, 1994. P. 269. Представляется возможным утверждать, что употребление данного термина при увеличении объема его содержания возможно при характеристике территориальных единиц, обладающих правом политической автономии.

[2] Оценивая данную позицию, британский исследователь А. Брэдли справедливо отметил: «Лорд Купер имел в виду тот факт, что Договор о Соединении 1707 года, юридически состоящий из Актов Парламентов Англии и Шотландии, содержит гарантии для правовой системы Шотландии, Церкви Шотландии, а также других институтов, которые были объявлены основополагаю-

желания заимствовать конституционные нормы, применяемые на общенациональном уровне, показательным является пример Шотландии и Уэльса. Здесь при выборах в региональные легислатуры не используют традиционную для британского конституционного порядка мажоритарную избирательную систему. Кроме того, анализ модели отношений между парламентом и правительством Шотландии показывает, что в ней не применяется ряд конституционных соглашений, регулируемых схожие вопросы на общенациональном уровне [Alder 2011: 353–354]. Во втором случае конституционная идентичность формируется центральным правительством в условиях кризиса. В качестве примера можно привести Северную Ирландию, где деволюционная модель, с одной стороны, включает в себя начала консоциативной демократии, а с другой стороны, опирается на международные договоры (Соглашение Страстной пятницы 1999 г., Соглашение Св. Андрея 2007 г.).

Важнейшим следствием наличия у регионов своей собственной конституционной идентичности является сильная асимметричность регионалисткого государства. Очевидно, что в условиях обострения национальных противоречий и разнообразия политических требований различных национальностей создать единую для всех систему разграничения предметов ведения и полномочий невозможно. Кроме того, сильна и роль исторического контекста эволюции конституционно-правового статуса того или иного региона. «Если говорить о модели территориального распределения власти, — отмечает британский исследователь П. Хогвуд, — деволюция в Великобритании далеко отстаёт от европейского варианта классического федерализма, например, от немецкой модели, центральным принципом которой является равный юридический статус субъектов федерации» [Хогвуд 2004: 566]. К схожему выводу приводит и анализ норм Консти-

щими для образования Союза», и, таким образом, «являются обязательными для Вестминстерского Парламента» [Bradley 2011: 57]. Такой подход отлично иллюстрирует упомянутую выше идею А. Дучасека о «нерушимых единицах в унитарной системе».

туции Испании 1978 г., которой устанавливались различные процедуры наделения регионов собственной компетенцией, т.е. принятия их статутов. В результате в Испании появились автономные Сообщества «быстрого пути» (Каталония, Галисия, Страна Басков) и автономные Сообщества «медленного пути» (самыми последними в 1995 г. статуты получили Сеута и Мелия — автономные Города, созданные в Северной Африке). И хотя сегодня объем полномочий у всех 17 автономных Сообществ фактически одинаков, все равно они продолжают обладать различной конституционной идентичностью. Ее особенности, как справедливо замечает Х. Пинель, «связаны в основном со специфическими историческими или лингвистическими факторами: несколько автономных сообществ сохранили индивидуальную систему гражданского права, шесть признают два официальных языка, часть регионов имеет свою собственную полицию» [Пинель 2006: 140]. Таким образом, юридически автономные Сообщества продолжают обладать неравным конституционно-правовым статусом.

С точки зрения разработки теории регионалисткого государства хрестоматийным примером конституционной асимметрии может стать случай Великобритании. Хотя и здесь можно также констатировать наличие стремления к унификации деволюционных моделей, между регионами продолжают сохраняться существенные отличия в их конституционно-правовом статусе. В свое время У. Гладстон красноречиво заявил, что «различия между Англией и Уэльсом…полностью неизвестны нашей конституции» [цит. по Bogdanor 1999: 144]. В силу этого, деволюция в отношении Уэльса была наиболее ограниченной. В данном случае британские государствоведы говорят об «исполнительной деволюции» *(“executive devolution”)* [Pilkington 2002: 9], т.е. передачи региону права издавать акты т.н. вторичного законодательства *(“secondary legislation”)*. При этом делегируемые полномочия касались в первую очередь вопросов сохранения национальной самобытности Уэльса. Углубление деволюции в отношении данного региона происходило поэтапно путем внесения изменений в Акт об Управлении Уэльсом 1998 г., соответственно, в 2006, 2014 и 2017 годах. Политической автономией

данный регион стал обладать лишь с 2010 года по результатам референдума, подтвердившего право Национальной Ассамблеи Уэльса издавать акты первичного законодательства. В тоже время Шотландия на основании Акта о Шотландии 1998 г. получила право политической автономии, в том числе и в финансовой сфере: легислатуре предоставлялось право корректировать ставку подоходного налога в регионе. Такая модель деволюции обуславливалась, в первую очередь, тем фактом, что Шотландия обладала сильной конституционной идентичностью, вытекающей из особенностей ее объединения с Англией в 1707 г. В дальнейшем под давлением Шотландской национальной партии в 2012 и 2016 годах углубление деволюции продолжилось. Однако, если Акт о Шотландии 2012 г. являлся продуктом длительной работы т.н. Комиссии Кальмана, то Акт о Шотландии 2016 г. был принят в ситуации необходимости быстрого реагирования на результаты референдума о независимости 2014 г. Деволюционный процесс в отношении Северной Ирландии имеет ряд особенностей и призван, в первую очередь, путем участия всех заинтересованных сторон (государственных и негосударственных акторов) установить мир в регионе. В результате для управления им были созданы не только органы законодательной и исполнительной власти Северной Ирландии, но и ряд международных органов — Межминистерский совет Север-Юг, Британско-Ирландский Совет и Британско-Ирландская межправительственная конференция. Кроме того, деволюция в отношении Северной Ирландии потребовала внесения изменений в Конституцию Ирландии 1937 г. (исключено положение о том, что территорией Республики является весь остров), а также установление системы консоциативной демократии для предотвращения противоречий между католиками и протестантами. В рамках данной модели пост Первого министра занимает представитель победившей на выборах религиозной общины, а пост его заместителя — обязательно представитель другой религиозной общины. Министерские же портфели распределяются пропорционально между общинами по результатам выборов в Национальную Ассамблею Северной Ирландии.

Применительно к регионалистским государствам некоторые исследователи, в частности В. Свенден, предпочитают говорить, с одной стороны, об асимметрии *de jure*, а с другой — асимметрии *de facto* [Swenden 2006: 63]. Для изучения вопроса о регионалистском государстве как особой форме территориально-политического устройства значение имеет взаимосвязь между ними. Здесь необходимо упомянуть слова известного французского юриста П. Годме, заметившего, что «децентрализация управления может быть реальной только тогда, когда низовые органы имеют свои собственные ресурсы и обладают действительной финансовой автономией» [Годме 1978: 30]. В данном контексте речь идет о том, что, при делегировании определённых предметов ведения регионам зачастую не передаются полномочия по их финансовому обеспечению. Такое положение вещей ведет к увлечению фактических различий между регионами (асимметрия *de facto*), а, следовательно, и к усилению различий в их юридических статусах (асимметрии *de jure*). В отношении вопросов, которые находятся в ведении региона последний не может принимать акты собственного законодательства, не имея возможности их финансово обеспечить[1]. В результате для центральной власти открывается возможность осуществлять правовое регулирование *ultra vires*, нарушая тем самым гарантированное конституционной нормой право политической автономии территориальной единицы. Движение же в таком направлении в условиях неразрешенности национального вопроса может привести к усилению сепаратизма.

В регионалистском государстве в результате политической автономизации возникает новый региональный уровень государственной власти, т.е. система территориальной организации

[1] Данная проблема не теряет своей актуальности, даже несмотря на положение п. 1 ст. 138 Конституции Испании 1978 г. относительно стремления к «установления справедливого и адекватного экономического равновесия между различными частями испанской территории». В Великобритании ситуация представляется еще более сложной в силу существования здесь системы региональных блок-грантов, распределяемых в соответствии с т.н. «формулой Барнетта».

публичной политической власти становится трехуровневой, что делает такие государства похожими на федерации. Кроме того, данное изменение преобразует бюджетную и налоговую систему государства. Однако несмотря указанное сходство, между федеративными и регионалисткими государствами существует и ряд серьёзных отличий. Во-первых, у центра остаются весьма широкие полномочия относительно конституционно-правового регулирования процессов децентрализации. Хотя Конституция Испании 1978 г. и исходит из признания многонационального характера государства, в тоже время в ней закрепляется положение о единстве испанской нации (п. 2 ст. 1.), толкование которого Конституционным Судом может значительно видоизменить степень автономии испанских регионов. Помимо этого, за центральной властью также закреплено правомочие «принимать законы, устанавливающие необходимые принципы для согласования нормативных положений автономных Сообществ, даже по отношению к предметам, отнесенным к их ведению, если этого требуют общие интересы» (п. 3, ст. 150). В Великобритании, даже несмотря на указанные выше примеры участия регионов в выработке деволюционного законодательства, как справедливо замечает Дж. Олдер, «прогресс деволюции …остается централизованным» [Alder 2011: 347].

Во-вторых, в отличие от федеративных систем в регионалистских государствах существуют весьма ограниченные возможности для участия регионов в решении вопросов общенационального значения. Хотя п. 1 ст. 69 Конституции Испании 1978 г. и именует Сенат «Палатой территориального представительства», в реальности его статус и компетенция существенно отличен от схожих органов в федеративном государстве. В Великобритании в процессе развития деволюционного процесса уменьшается количество депутатов от кельтских регионов в Палате общин. «Критерием, с помощью которого можно отграничить федеративное государство от регионального и конкретизировать статус их составных частей, — отмечает российский конституционалист А.А. Троицкая, — является возможность последних участвовать в организации и функционировании общегосударственной влас-

ти, и в том числе их влиянии на решение вопроса об изменении конституции» [Троицкая 2008: 35]. Данная позиция основана на свойственном западной науке подходе, в рамках которого «федерацию понимают как «конституционную систему, которая являет собой пример разделения [полномочий — *прим. авт.*] между центральными и региональными правительствами и в которые регионам даровано особое или укрепленное [entrenched] представительство в процедурах принятия решений на центральном уровне» [Кинг 2000: 14]. Кроме того, необходимо указать и на тот факт, что в отличие от федераций, где положения о форме территориально-политического устройства либо объявляются не подлежащими изменению (ст. 79 Основного закона ФРГ 1949 г.), либо подразумевают весьма сложную процедуру изменения (ст. 1, ст. 135 Конституции РФ 1993 г.), в регионалистких государствах такие нормы отсутствуют.

В тоже время, в регионалистком государстве конституционно закрепляется достаточно гибкая система разграничения предметов ведения и полномочий. Согласно мнению Ж. Андрю, в Испании, несмотря на то, что в Конституции прямо закреплен перечень вопросов, отнесенных к общегосударственному и региональному уровням власти (ст. 148–149 Конституции Испании 1978 г.), «конституционная модель основывается на установлении норм-принципов и процедурных норм, нежели фундаментальных норм с определенным содержанием» [Андрю 2003: 42]. Свое развитие эти принципы и нормы получают в статутах автономии. При этом п. 2 ст. 148 Конституции Испании 1978 г. содержит положение, согласно которому «посредством изменения своих Уставов автономные Сообщества могут расширять постепенно свои полномочия в пределах, установленных в статье 149». Однако за центральной властью в лице Конституционного Суда Испании сохраняется право проверять конституционность таких изменений (п. А ст. 153).

Последним же из признаков регионалисткого государства, который следует особо отметить, является наличие перманентного конфликта между центральной и региональной властью. Можно утверждать, что в Испании предметом такого всегда будет высту-

пать вопрос о конституционности референдума и права на отделение определенной части территории, а в Великобритании — вопрос о конституционной гарантии неотчуждаемости переданных региону полномочий в контексте отсутствия писаной конституции. Кроме того, нельзя не учитывать один важный аспект, в свое подмеченный А. де Токвилем при анализе американского федерализма. Французский философ писал, что при создании федерации «было совершенно невозможно заранее со всей точностью и полнотой установить, какие полномочия при разделении верховной власти должны перейти к правительству штата, а какие — к федеральному правительству» [де Токвиль 1992: 103]. Очевидно, что данная мысль актуальна и при анализе регионалисткого государства. Описываемая де Токвилем проблема открывает для региона возможность требовать от центральной власти новых полномочий, в первую очередь в финансовой сфере. Особенно в этом отношении интересен пример Шотландии, где, как было отмечено выше, угроза отделения вынуждает центр передавать новые полномочия данному региону, ярким подтверждением чему служит принятие Акта о Шотландии 2016 г. В ближайшем будущем можно ожидать и новый этап в развитии деволюции как в отношении Шотландии, так и Северной Ирландии, обусловленный последствиями референдума о выходе из состава Европейского Союза. Что же касается Испании, то здесь у центрального правительства в силу наличия писаной конституции и предусмотренного ею института конституционного контроля по отношению к конституционности «принятых ими [автономным Сообществом — *прим. авт*] нормативных актов, имеющих силу закона» (п. А ст. 144 Конституции Испании 1978 г.). В этом контексте, безусловно, следует отметить решение Конституционного Суда Испании № 42/2014, в котором наличие суверенитета у Каталонии объявлялось неконституционным.

***

В рамках настоящего исследования нами была предпринята попытка рассмотреть регионалисткое государство в качестве особой формы территориально-политического устройства госу-

дарства, возникновение которой обусловлено многоэтничностью населения. Такой подход применяется в отечественной литературе впервые и предлагает на основе анализа конституционно-правовых норм, политической практики и доктринальных суждений взглянуть на те отличительные признаки формы государственного устройства, которые свойственны современной Испании и Великобритании. Под регионалистким государством, таким образом, мы понимаем форму территориально-политического устройства, возникающую в результате политической автономизации в масштабах всего государства, начало которой обусловлено необходимостью урегулирования межнациональных противоречий и сохранения государственного единства. Общенациональная политическая автономизация, соответственно, не тождественна процессу федерализации и не ведет к созданию федерации, на что в Испании, а также в Великобритании наложено конституционное или политическое табу. Регионалисткие государства «роднит» с федерациями лишь наличие трех уровней территориальной организации публичной власти и ряд подходов к взаимодействию между ними. В тоже время для регионалистких государств в отличие от федеративных систем характерна сильная асимметрия территориально-политического устройства и наличие перманентного конституционного кризиса.

Предложенные нами начала теории регионалисткого государства как особой формы территориально-политического устройства, несомненно, нуждаются в дальнейшем развитии, в частности с точки зрения конституционных норм и политической практики неевропейских государств. Однако выделение регионалисткого государства в качестве особой формы территориально-политического устройства позволяет говорить о новом конституционно-правовом механизме преодоления межнациональных противоречий в многосоставных обществах, в которых, за исключением Бельгии и отчасти Канады, федеративные механизмы оказались весьма неэффективными — вспомним федеративные эксперименты в таких государствах как Социалистическая Федеративная Республика Югославия (в Европе) или Нигерия (в Африке). Регионалисткое государство, подразумевая более гибкую

систему взаимодействий между уровнями власти и учет конституционной идентичности определенных территориальных единиц, соответственно, является более привлекательной формой территориально-политического устройства для многоэтничных государств как в Европе, так и за ее пределами.

Список использованной литературы:

1. Андрю Ж. 2003. Статут автономии в испанском государстве автономий. — *Казанский федералист*. № 3 (7). С. 42–60.

2. Бусыгина И.М. 2006. *Политическая регионалистика*. М.: РОССПЭН. 280 с.

3. Васильева Т.А. 2010. Современные формы государственно-территориального устройства: конституционная регламентация в зарубежных странах. — *Сравнительное конституционное обозрение*. №2 (75). С. 7–25.

4. Вернье Ж. 2003. Испания как составное государство. — *Казанский федералист*. № 3 (7). С. 61–76.

5. Гессен В.М. 1906. *Автономия, федерация и национальный вопрос*. СПб. 48 с.

6. Годме П. 1978. *Финансовое право*. М.: Прогресс. 429 с.

7. Дайси А. В. 1905 *Основы государственного права Англии*. М. 658 с.

8. Еллинек Г. 1908. *Право современного государства. Общее учение о государстве*. Т.1. СПб. 593 с.

9. Еремина Н.В. 2005. *Проблема статуса Шотландии в 90-е годы XX века*. СПб. Из-во С.-Петерб. ун-та. 194 с.

10. Касаткина Н.И. 2009. Автономия и регионализм (европейская модель). — *Децентрализация управления в зарубежных государствах*. Под. ред. А.Н. Пилипенко. М.: ЭКСМО. С. 14–29.

11. Кинг П. 2000. Классифицирование федераций — *Полис. Политические исследования*. №5. С. 6–18.

12. Коданева С.И. 2004 *Британский регионализм (конституционная реформа)*. М.: Юрист. 140 с.

13. Крылов Н.С. 1993. Межэтнические отношения и проблемы федерализма. — *Государство, право и межнациональные отношения в странах западной демократии*. М. С. 17–43.

14. Лазаревский Н.И. 1906. *Автономия*. СПб. 32 с.

15. Левощенко С.А. 1994. *Регионализм в Испании: проблемы децентрализации государственного управления и создания «Государства автономий»*. Автореф. дисс. ... канд. полит. наук. М. 24 с.

16. Лейбо Ю.И. 2004. Форма государства в зарубежных странах. — *Конституционное право зарубежных стран*. Под. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, М.Л. Энтина. 2-е. изд. М.: Норма. С. 115–149.

17. Миронюк М.Г. 2008. *Современный федерализм: сравнительный анализ*. М.: РОССПЭН. 279 с.

18. Орехович А.В. 2011. *Развитие регионализма в странах Европы: конституционно-правовой аспект*. Автореф. дисс. … канд. юрид. наук. М. 29 с.

19. Пинель Х. 2006. Разграничение полномочий: испанский опыт и российские проблемы — *Сравнительное конституционное обозрение*. №3 (56). С. 138–154.

20. Рахманина Т.Н. 2003. Форма государства. — *Теория государства и права*. Под. ред. А.С. Пиголкина. М.: ОАО «Издательский Дом “Городец”». С. 85–101.

21. Токвиль А. де. 1992. *Демократия в Америке*. М.: Прогресс. 554 с.

22. Троицкая А.А. 2009. Федерация и региональное государство: где проходит граница? — *Сравнительное конституционное обозрение*. №6 (73). С. 27–37.

23. Хогвуд П. 2004. Деволюция в Великобритании: шаг на пути к федерализации? - Федерализм: российское и международное измерение (опыт сравнительного анализа). Под. ред. Р. Хакимова. Казань. С. 561-582.

24. Челлен Р. 2008. *Государство как форма жизни*. М.: РОССПЭН. 319 с.

25. Чиркин В.Е. 2000. *Государствоведение*. 2-е изд. М.: Юрист. 382 с.

26. Энсон В. 1908. Английский Парламент, его законы и обычаи. СПб. 346 с.

27. Alder J. 2011. Constitutional and Administrative Law. 8th ed. Basingstoke; New York: Palgrave MacMillan. 608 p.

28. Bogdanor V. 1999. *Devolution in the United Kingdom*. Oxford: Oxford University Press. 339 p.

29. Bradley A. 2011. The Sovereignty of Parliament — Form or Substance? — *The Changing Constitution*. Ed. by J. Jowell and D. Oliver. 7th ed. Oxford; New York: Oxford University Press. P. 35–69.

30. Brassloff A. 1989. Spain: the state of autonomies. — *Federalism and Nationalism* / ed. by M. Forsych. Leicester, London: Leicester University Press. P. 24–50.

31. Bulpitt J. 1983. *Territory and Power in the United Kingdom. An interpretation*. Manchester: Manchester University Press. 246 p.

32. Burrows B., Denton G. 1980. *Devolution or Federalism? Options for a United Kingdom*. Basingstoke; London: Macmillan. 94 p.

33. Duchacek I.D. 1986. T*he territorial dimension of politics within, among and across nations*. Boulder; London: Westview Press. 328 p.

34. Elazar D. 1987. *Exploring federalism*. Tuscaloosa: University of Alabama Press. 335 p.

35. *Federal systems of the world: A handbook of federal, confederal and autonomy arrangements*. Ed. by D. Elazar. 2nd ed. Harlow, 1994. 364 p.

36. Gamble A. 2006. The Constitutional Revolution in the United Kingdom. — *The Journal of Federalism*. Vol. 36. N 1. P 19-35. DOI: 10.1093/publius/pjj011

37. Hechter M. 1975. *Internal colonialism. The Celtic fringe in British national development, 1536-1966*. Los Angeles; Berkley: University of California press. 361 p.

38. Keating M. 2013. *Rescaling the European state: the making of territory and the rise of the meso*. Oxford: Oxford University Press. 233 p.

39. Laski H. 1939. The Obsolescence of Federalism — *The New Republic*. May 3. P. 367–369.

40. Mitchell J. 2009. *Devolution in the UK*. Manchester: Manchester University Press. 272 p.

41. Pilkington C. 2002. *Devolution in Britain today*. Manchester; New York: Manchester University Press. 288 p.

42. Riker W.H. 1964. *Federalism: origins, operations, significance.* Boston; Toronto: Little, Brown and Company. 169 p.

43. Rose R. 1982. *Understanding the United Kingdom: The Territorial Dimension in Government.* London: Prentice Hall Press. 240 p.

44. Swenden W. 2006. *Federalism and Regionalism in Western Europe. A Comparative and Thematic Analysis*. New York: Palgrave MacMillan. 325 p.

45. Vandamme J. 1981. Regionalism in Europe. — *Regionalism and supranationalism: Challenges and alternatives to the nation-state in Canada and Europe*. Ed. by David M. Cameron. Montreal : Inst. for research on publ. policy ; London : Policy studies inst. (PSI). P. 39–56.

References

1. Alder J. *Constitutional and Administrative Law*. 8th ed. Basingstoke; New York: Palgrave MacMillan. 2011. 608 p.

2. Andryu Zh. Statut avtonomii v ispanskom gosudarstve avtonomii [The Statute of an Autonomy in the Spanish State of Autonomies]. — *Kazan Federalist*. 2003. № 3 (7). P. 42–60. (in Russ.).

3. Anson V. *Angliiskii Parlament, ego zakony i obychai* [The English Parliament: its laws and customs]. St. Petersburg. 1908. 346 p. (in Russ.).

4. Bogdanor V. *Devolution in the United Kingdom*. Oxford: Oxford University Press. 1999. 339 p.

5. Bradley A. The Sovereignty of Parliament — Form or Substance? — *The Changing Constitution.* Ed. by J. Jowell and D. Oliver. 7th ed. Oxford; New York: Oxford University Press. 2011. P. 35–69.

6. Brassloff A. Spain: the state of autonomies — *Federalism and Nationalism.* Ed by M. Forsych. Leicester; London: Leicester University Press. 1989. P. 24–50.

7. Bulpitt J. *Territory and Power in the United Kingdom. An interpretation.* Manchester: Manchester University Press. 1983. 246 p.

8. Burrows B., Denton G. *Devolution or Federalism? Options for a United Kingdom*. Basingstoke; London: Macmillan. 1980. 94 p.

9. Busygina I. *Politicheskaya regionalistika* [Political Regional Studies]. Moscow: ROSSPEN Publ. 2006. 280 p. (in Russ.).

10. Chellen R. *Gosudarstvo kak forma zhizni* [State as a Life Form]. Moscow: ROSSPEN Publ. 2008. 319 p. (in Russ.).

11. Chirkin V.E. *Gosudarstvovedenie*. 2-e izd. [Studies in Statehood. 2nd ed.]. Moscow: Yurist Publ. 2000. 382 p. (in Russ.).

12. Dicey A.V. *Osnovy gosudarstvennogo prava Anglii* [The Basics of the Constitutional Law of England]. Moscow. 1905. 658 p. (in Russ.).

13. Duchacek I.D. *The territorial dimension of politics within, among and across nations.* Boulder; London: Westview Press. 1986. 328 p.

14. Elazar D. *Exploring federalism.* Tuscaloosa: University of Alabama Press. 1987. 335 p.

15. Ellinek G. *Pravo sovremennogo gosudarstva. Obshchee uchenie o gosudarstve. T. 1* [The Law of the Modern State. General Theory of State. Vol. 1]. St. Petersburg. 1908. 593 p. (in Russ.).

16. Eremina N.V. Problema statusa Shotlandii v 90-e gody XX veka [Legal Status of Scotland in the 90s of the twentieth century]. St.Petersburg.: Iz-vo S.-Peterb. un-ta Publ. 2005. 194 p. (in Russ.).

17. *Federal systems of the world: A handbook of federal, confederal and autonomy arrangements*. Ed. by D. Elazar. 2nd ed. Harlow. 1994. 364 p.

18. Gamble A. The Constitutional Revolution in the United Kingdom — *The Journal of Federalism*. 2006. Vol. 36. N 1. P. 19–35. DOI: 10.1093/publius/pjj011

19. Gessen V.M. *Avtonomiya, federatsiya i natsional'nyi vopros* [Autonomy, Federation and National Question]. St.Petersburg. 1906. 48 p. (in Russ.).

20. Godme P. *Finansovoe parvo* [Financial Law]. Moscow: Progress Publ. 1978. 429 p. (in Russ.).

21. Hechter M. *Internal colonialism. The Celtic fringe in British national development, 1536–1966*. Los Angeles; Berkley: University of California press. 1975. 361 p.

22. Hogvud P. Devolyutsiya v Velikobritanii: shag na puti k federalizatsii? [Devolution in Great Britain: a step on the way to federalization?]. — *Federalizm: rossiiskoe i mezhdunarodnoe izmerenie (opyt sravnitel'nogo analiza)*. Pod red. R. Khakimova [Federalism: Russian and international dimension (an attempt of comparative analysis). Ed. by R. Khakimov]. Kazan'. 2004. P. 561–582. (in Russ.).

23. Kasatkina N.I. Avtonomiya i regionalizm (evropeiskaya model') [Autonomy and Regionalism (European model)]. — *Detsentralizatsiya upravleniya v zarubezhnykh gosudarstvakh*. Pod. red. A.N. Pilipenko [Decentralization of Government in the Foreign States. Ed. by A.N Pilipenko]. M.: EKSMO Publ. 2009. P. 14–29. (in Russ.).

24. Keating M. *Rescaling the European state: the making of territory and the rise of the meso.* Oxford: Oxford University Press. 2013. 233 p.

25. King P. Klassifitsirovanie federatsii [Classifying Federations] — *Polis. Political Studies*. 2000. №5. P. 6–18. (in Russ.).

26. Kodaneva S.I. *Britanskii regionalizm (konstitutsionnaya reforma)* [British Regionalism (constitutional reform)]. Moscow: Yurist Publ. 2004. 140 p.

27. Krylov N.S. Mezhetnicheskie otnosheniya i problemy federalizma [Interethnic Relations and the Problems of Federalism] — *Gosudarstvo, pravo i mezhnatsional'nye otnosheniya v stranakh zapadnoi demokratii* [State, Law and Interethnic Relations in the Countries of Western Democracy]. Moscow. 1993. P. 17–43. (in Russ.).

28. Laski H. The Obsolescence of Federalism — *The New Republic*. May 3. 1939. P. 367–369.

29. Lazarevskii N.I. *Avtonomiya* [Autonomy]. St. Petersburg. 1906. 32 p. (in Russ.).

30. Leibo Yu.I. Forma gosudarstva v zarubezhnykh stranakh [The State Form in the Foreign Countries]. — *Konstitutsionnoe pravo zarubezhnykh stran.* Pod red. M.V. Baglaya, Yu.I. Leibo, M.L. Entina. 2-e. izd. [Constitutional Law of Foreign Countries. Ed. By M.V. Baglay, Yu. I. Leibo, L.M. Entin. 2nd ed.]. Moscow: Norma Publ. 2004. P. 115–149. (in Russ.).

31. Levoshchenko S.A. *Regionalizm v Ispanii: problemy detsentralizatsii gosudarstvennogo upravleniya i sozdaniya "Gosudarstva avtonomii". Avtoreferat diss. kand. polit. nauk* [Regionalism in Spain: the problems of decentralization of public administration and the creation of the "State of autonomies". Ph.D. thesis abstract]. Moscow. 1994. 24 p. (in Russ.).

32. Mironyuk M.G. Sovremennyi federalizm: Sravnitel'nyi analiz [Modern Federalism: comparative anelysis]. Moscow: ROSSPEN Publ. 279 s. (in Russ.).

33. Mitchell J. *Devolution in the UK. Manchester: Manchester University Press*. 2009. 272 p.

34. Orekhovich A.V. *Razvitie regionalizma v stranakh Evropy: konstitutsionno-pravovoi aspect Avtoreferat diss. kand. yurid. nauk* [The Development of Regionalism in the European Countries from the Point of Constitutional Law. Ph.D. thesis abstract]. Moscow. 2011. 29 p. (in Russ.).

35. Pilkington C. *Devolution in Britain today.* Manchester; New York: Manchester University Press. 2002. 288 p.

36. Pinel' Kh. Razgranichenie polnomochii: ispanskii opyt i rossiiskie problem [Distribution of powers: Spanish experience and Russian problems]. — *Comparative Constitutional Review*. 2006. №3 (56). P. 138–154. (in Russ.).

37. Rakhmanina T.N. Forma gosudarstva [The State Form]. — *Teoriya gosudarstva i prava*. Pod red. A.S. Pigolkina [Theory of State and Law. Ed. by A.S. Pigolkin]. Moscow: OAO «Izdatel'skii Dom "Gorodets" » Publ. 2003. P. 85–101. (in Russ.).

38. Riker W.H. *Federalism: origins, operations, significance.* Boston; Toronto: Little, Brown and Company. 1964. 169 p.

39. Rose R. *Understanding the United Kingdom: The Territorial Dimension in Government. London*: Prentice Hall Press. 1982. 240 p.

40. Swenden W. *Federalism and Regionalism in Western Europe. A Comparative and Thematic Analysis*. New York: Palgrave MacMillan. 2006. 325 p.

41. Tocqueville A. de. *Demokratiya v Amerike* [Democracy in America]. Moscow.: Progress Publ. 1992. 554 p. (in Russ.).

42. Troitskaya A.A. Federatsiya i regional'noe gosudarstvo: gde prokhodit granitsa? [Federation and a Regionalized State: where is the border?]. — *Comparative Constitutional Review*. 2009. №6 (73). P. 27–37. (in Russ.).

43. Vandamme J. Regionalism in Europe. — *Regionalism and s upranationalism: Challenges and alternatives to the nation-state in Canada and Europe*. Ed. by David M. Cameron. Montreal: Inst. for research on publ. policy; London: Policy studies inst. (PSI). P. 39–56. 1981.

44. Vasil'eva T.A. Sovremennye formy gosudarstvenno-territorial'nogo ustroistva: konstitutsionnaya reglamentatsiya v zarubezhnykh stranakh [Modern Forms of Territorial Constitution: constitutional regulations in the foreign countries]. — *Comparative Constitutional Review*. 2010. №2 (75). S. 7–25. (in Russ.).

45. Vern'e Zh. Ispaniya kak sostavnoe gosudarstvo [Spain as a Component State]. — *Kazan Federalist*. 2003. № 3 (7). P. 61–76. (in Russ.).

РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ПРЕДМЕТОВ ВЕДЕНИЯ В СОВРЕМЕННЫХ ГОСУДАРСТВАХ И ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО СТАТУСА РЕГИОНОВ

Автор. Кремянская Елена Александровна, *кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права МГИМО МИД России. Email: elena.kremyanskaya@gmail.com*

Аннотация. В данной статье автор рассматривает конституционные основы статуса административно-территориальных единиц, регионов, субъектов федерации, определяет основы разделения власти по вертикали. Предметом изучения стал опыт как унитарных, так и федеративных государств, при этом очевидно, что во многих унитарных государствах некоторые регионы обладают статусом, схожим со статусом субъектов федерации. В статье рассмотрен опыт таких государств как США, Канада, Российская Федерации, ФРГ, Бельгия, Австрия, Испания и Италия.

Ключевые слова: Российская Федерация, Канада, США, ФРГ, Бельгия, Австрия, Испания, Италия, федерация, федерализм, разделение властей, статус субъектов, статус регионов, унитаризм, унитарное государство

Библиографическое описание: *Кремянская Е.А.* Разграничение предметов ведения в современных государствах и особенности правого статуса регионов // Актуальные проблемы сравнительного, зарубежного и российского конституционного права / под ред. И.А. Ракитской. М.: МГИМО-Университет. 2017. С. 114-136.

THE DISTRIBUTION OF COMPETENCE IN THE MODERN STATES AND PECULIARITIES OF THE LEGAL STATUS OF THE REGIONS

Author. Elena A. Kremyanskaya, *Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor at the Department of Constitutional Law, MGIMO-University MFA Russia.*
Email: elena.kremyanskaya@gmail.com

Abstract. In the present article the author reviews constitutional basics of administrative parts, regions, subjects of federation, defines the basics of vertical separation of power. The author considers experience of both federal and unitary states, since in some unitary states some regions have the status very close to the status of the subjects of federation. Practice of such countries as the USA, Canada, Russian Federation, Germany, Belgium, Austria, Spain and Italy is analyzed.

Keywords: the Russian Federation, Canada, USA, Germany, Belgium, Austria, Spain, Italy, federation, separation of power, status of subjects of federation, status of regions, unitary state

Citation: Kremyanskaya E.A. Razgranichenie predmetov vedeniya v sovremennykh gosudarstvakh i osobennosti pravogo statusa regionov [The Distribution of Competence in the Modern States and Peculiarities of the Legal Status of the Regions]. — *Aktual'nye problemy sravnitel'nogo, zarubezhnogo i rossiiskogo konstitutsionnogo prava*. Pod red. I.A. Rakitskoi [Actual Problems of Comparative, Foreign and Russian Constitutional Law. Ed. by I.A. Rakitskaya]. Moscow: MGIMO-Universitet Publ. P. 114-136.

Конституционно-правовой статус частей государства вне зависимости от формы государственного устройства может серьезно различаться. Так, в централизованных федерациях субъекты обладают весьма ограниченными полномочиями, тогда как в некоторых унитарных государствах, которые мы относим к так называемым регионалистским, автономные образования по своему статусу приближаются к субъектам федерации, обладая широким

спектром прав и полномочий, при этом конституционно государство так и остается унитарным, а по сути, является уже практически «квази федерацией».

В зависимости от объема прав, которые принадлежат тому или иному субъекту, можно говорить о наличии определенной самостоятельности территориальных образований. При этом самостоятельность территориальной единицы (от государства до региона в его составе) может включать в себя следующее.

Во-первых, наличие собственной территории, которая имеет четко определенные границы и собственного территориального деления.

Во-вторых, наличие собственной компетенции, которая выражается в двух измерениях — внутренней компетенции, то есть в праве на собственное законодательство, в праве формировать систему органов власти, устанавливать налоги, создавать и исполнять бюджет, осуществлять финансовую, экономическую и социальную политику; а также в наличии внешней компетенции, включающей в себя право вступать в международные отношения с суверенными государствами, быть членом международных организаций.

В полной мере указанные признаки присущи только суверенным государствам, однако многие страны наделяют своих субъектов федерации, а также автономные и административно-территориальные единицы целым рядом вышеперечисленных прав, позволяющим территориальным единицам государства относительно самостоятельно реализовывать внутренние дела и участвовать во внешних сношениях. Тем не менее, важно отметить, что указанные права устанавливаются в рамках основного закона государства, то есть само государство очерчивает тот круг прав и полномочий, которыми обладает его территориальная единица, а составные части государства не обладают суверенитетом.

Соединенные Штаты Америки стали одним из пионеров федеративного строительства. Полномочий, делегированных федеральному правительству США, не так много и они четко определены положениями Конституции США, при этом полномочия штатов довольно объемны.

Суверенитет федерации в целом выражается в следующих конституционных правах: компетенции о компетенции, т.е. в праве путем изменения конституции устанавливать и регулировать свою компетенцию; праве издавать в пределах своей компетенции законодательные и другие нормативные акты, обязательные для исполнения и имеющие одинаковую юридическую силу на территории всех субъектов федерации; приоритете законов федерации над законами ее субъектов, выражающимся в том, что в случае расхождения закона субъекта федерации с федеральным законом действует последний (в этом находит свое выражение единство права как признак юридического суверенитета); праве контроля федерации за соответствием конституций ее субъектов федеральной Конституции; праве федерации на представительство ее субъектов в международных отношениях, которые обладают определенными полномочиями в этой области, но под контролем федеральной власти; праве федерации на обеспечение государственной безопасности, оборону страны; праве на обладание вооруженными силами; праве федерации на обеспечение режима единого экономического и политического пространства, определение финансовой системы; праве на установление единых принципов государственной власти как федерации, так и субъектов.

Конституция США не ограничивается определением предметов исключительного ведения федерации. Устанавливается сфера «совпадающих» полномочий органов федерации и штатов. К их числу относятся законотворчество и правоприменение в области налогообложения, регламентации форм деятельности корпораций, обеспечения благоприятного социального существования населения. Правовая регламентация этой сферы отношений корректируется применением доктрины «преимущественных прав» Конгресса, в соответствии с которой действующим признается федеральное законодательство, а не вступившее в противоречие или совпадающее с ним законодательство штатов. В тексте Конституции США предметы ведения штатов не закрепляются. За ними сохраняется остаточная компетенция.

В Конституции США перечисляются исключительные полномочия Конгресса, который в данном случае выступает олицетворением всей федеральной власти. В то же время, согласно X поправке к Конституции США, полномочия, которые не делегированы Конституцией Соединенным Штатам и пользование которыми не запрещено отдельным штатам, сохраняются за штатами или народом, полномочия штатов определены в Конституции США по остаточному принципу: им или народу принадлежат все полномочия, которые не делегированы Конституцией федеральному центру и пользование которыми не запрещено отдельным штатам.

Особенностью организации и структурирования федерации в США стало то, что Конституция не создавала штаты как отдельные территориальные единицы — штаты сами образовали новое государство — федерацию. Тринадцать колоний-штатов появились после окончания войны за независимость США и на тот момент являлись независимыми государствами со своей структурой власти, своим законодательством, своими границами. Принятие Конституции США 1787 года и образование единого государства означало отказ штатов от ряда прав и делегирование их в пользу федерации.

Механизм органов власти в штатах существенно схож с механизмом федеральной власти и повторяет ее структуру. Этому есть объяснение: структура федеральной власти была построена отцами-основателями конституции исходя из тех принципов, которые уже существовали в тринадцати штатах.

Конституции штатов закрепляют деление власти на три ветви: законодательную, исполнительную, судебную. При этом можно отметить некоторый перекос полномочий в сторону законодательной власти, которая является «столпом» системы разделения властей и регулирует ее основы. Главой штата является высшее должностное лицо — Губернатор, который также возглавляет и исполнительную власть штата. Губернатор обладает правом суспензивного вето в отношении актов, принятых легислатурой штата, губернатор получает мандат из рук народа. Верховный суд штата является как высшим судебным органом данного штата, так и органом конституционного контроля.

По своей структуре легислатуры большинства штатов представляют традиционную модель двухпалатного парламента и состоят из двух палат — палаты представителей и Сената.

В Канаде, которая тоже является федерацией, власть разделена между федеральным центром и правительствами провинций. На текущий момент разделение власти основано на Конституционном Акте 1982 г. Вопросы внешней политики, уголовного права, установления основ внутренней политики, торговли относятся к ведению федерации, в свою очередь провинции, в основном отвечают за менее важные вопросы, связанные преимущественно с реализацией их статуса в качестве субъекта.

Тем не менее, без участия провинций не могут решаться многие вопросы деятельности государства, так как входят в совместные полномочия провинций и федерации. Кроме того, особым статусом обладает провинция Квебек. Данный статус присущ Квебеку в силу исторических, а также культурных факторов. Квебек — провинция, которая ранее принадлежала Франции, населяется в большей степень франкоговорящими канадцами.

Одной из особенностей статуса Квебека как субъекта федерации является наличие достаточно широких прав в области внешних сношений. Конституция Канады наделяет только федеральные власти правом заключения международных договоров, однако учитывая особый статус Квебека, в Закон о министерстве иностранных дел Канады включены нормы, которые устанавливают, что «для заключения международного договора, относящегося к конституционным компетенциям Квебека, и для одобрения подписания договора Канадой, правительство Квебека должно принять декрет по этому вопросу». Таким образом, если международное соглашение затрагивает компетенцию Квебека, то обязательным должно быть принятие соответствующего закона провинцией, чтобы международный акт имел юридическую силу.

Федеральные власти не могут обязать Квебек выполнять международные обязательства без его согласия. ст. 7 Закона об основных правах Квебека гласит: «Квебек также может в областях, касающихся его компетенций, устанавливать и продолжать

отношения с иностранными государствами и международными организациями и обеспечивать свое представительство за пределами Квебека».

Доктрина наделяет Квебек правом самостоятельно действовать на международной арене, продолжая свои внутренние компетенции, что подразумевает заключение международных договоров, тем не менее, часто это вступает в противоречие с федеральным подходом, так как федерация может не признать соответствующие международные договоренности провинции.

Еще одним примером неординарного подхода к определению статуса субъектов, а также распределению компетенции является *Швейцария*. Несмотря на сохранение официального названия страны — Швейцарская конфедерация — по форме государственного устройства является федеративным государством. Швейцария разделена на 26 кантонов. В связи с тем, что Швейцария образована как союз государств, и постепенно преобразована из конфедерации в федерацию, отношение к государственному суверенитету в аспекте взаимосвязи федерации и ее субъектов в этой стране имеет свои особенности. Суверенитет передавался от кантонов, которые ранее были суверенными государствами, федеральному центру, таким образом, воля кантонов лежала в основе федерализации данного государства. При этом необходимо отметить, что федеральная Конституция не предоставляет кантонам право выхода из состава федерации.

Вопрос о суверенитете кантонов в данном случае весьма дискуссионен. Так, статья 3 Конституции 1874 года установила, что кантоны суверенны, поскольку их суверенитет не ограничен союзной конституцией, и как таковые осуществляют все права, которые не переданы федеральной власти. В ныне действующей Конституции Швейцарии данный подход сохранен. В соответствии с нормами конституции федерация и кантоны выполняют задачи, которые определены для них федеральной Конституцией. Все, что не отнесено к ведению и полномочиям федерации и муниципалитетам по Конституции и соответственно по федеральному законодательству, относится к правам кантонов, которые, в свою очередь, делят полномочия с муниципалитетами. Канто-

ны обладают широкими полномочиями в сфере правового регулирования, в том числе в области прав и свобод человека и гражданина, финансово-бюджетных отношений и налогообложения, административного права и охраны правопорядка. Каждый кантон имеет собственное законодательство, включая конституцию.

Самостоятельность кантонов проявляется также в их полномочиях самостоятельно организовывать и избирать свои органы власти, в наличии у них собственных сил охраны правопорядка.

В Швейцарии сохраняются собственное кантональное и муниципальное гражданство. Таким образом, в данной стране существует три уровня гражданства: муниципальное, кантональное и федеральное.

Полномочия субъектов все же ограничиваются демократическими институтами, установленными в государстве. Закреплен примат федерального законодательства. Субъекты федерации самостоятельно определяют систему собственной власти, регулируют политические права граждан на своей территории, при этом в рамках республиканской формы правления и демократического государственного режима.

Кантоны вправе заключать договоры с иностранными государствами в пределах их полномочий. Эти договоры не должны, однако, противоречить праву и интересам федерации, а также праву других кантонов. Безусловно, речь не идет об отношениях с иностранными государствами, кантоны уполномочены взаимодействовать только с субъектами других федераций и не могут выходить на уровень федерации.

Изменение территории кантонов возможно в случае одобрения самими кантонами и при условии утверждения парламентом Швейцарии.

Конституция Швейцарии закрепляет основы взаимодействия федерации и кантонов, в частности, закрепляется принцип сотрудничества, обмена информацией по принятым решениям; предоставление административной и юридической помощи друг другу.

В случаях, предусмотренных федеральной Конституцией, кантоны участвуют в принятии решений на федеральной уровне,

в частности, в формировании федерального законодательства. С этой целью федерация информирует кантоны своевременно и в полной мере о ее планах, а также разъясняет им их интересы при принятии нового федерального правового акта.

Российская Федерации демонстрирует особый подход к вопросам определения статуса субъектов и распределения предметов ведения. Все субъекты Федерации являются равными составляющими территориальной структуры России. Субъекты федерации имеют свою территорию, границы которой без их согласия федеральный центр не вправе изменить; свое население, которое является гражданами Российской Федерации; наделены правом самостоятельно устанавливать систему органов государственной власти в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации.

Систему органов государственной власти субъектов составляют: законодательный орган государственной власти, высший исполнительный орган государственной власти, иные органы, образуемые в соответствии с основным законом субъекта. Субъектам федерации не запрещается вводить в своих законах должность высшего должностного лица субъекта, однако это лицо должно возглавлять высший исполнительный орган данного субъекта Российской Федерации.

В субъекте устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти, возглавляемым высшим должностным лицом субъекта федерации.

К общим чертам субъектов федерации в России можно отнести следующее:

1. все они находятся в отношениях членства в федерации, зафиксированного федеральной Конституцией;

2. все субъекты Российской Федерации обладают элементами учредительной власти, что выражается в праве решать вопросы своей внутренней организации и с этой целью принимать различные нормативные акты;

3. субъекты не обладают правом в одностороннем порядке изменять свой статус, так как такое решение должно быть ут-

верждено высшим органом законодательной власти Российской Федерации.

4. субъектам не предоставлено право на сецессию, так как это может служить угрозой территориальной целостности Российской Федерации;

5. все субъекты конституционно равны между собой, однако, как было выяснено, в этом равноправии имеются некоторые изъятия, связанные с юридическими коллизиями статуса субъектов Российской Федерации;

6. на субъекты федерации распространяется федеральная юрисдикция, законы Российской Федерации имеют одинаковую силу для всех субъектов.

Модель разграничения предметов ведения и полномочий в федерации в России основывается на следующих принципах [Кремянская 2003]:

1. Принцип конституционности — запрет на передачу, перераспределение и изменение предметов ведения, принадлежащих исключительно Российской Федерации, а также совместно федерации и субъектам, запрет на изменение конституционно-правового статуса субъекта федерации, на ущемление конституционных прав и свобод человека и гражданина, нарушение государственной целостности и единства системы государственной власти Российской Федерации.

2. Принцип верховенства Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов и федеральных законов, принимаемых по предметам исключительного ведения Российской Федерации или по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, по отношению к договорам и соглашениям, заключенным между Российской Федерацией и ее субъектами, а также между органами власти соответствующих уровней.

3. Принцип равноправия субъектов Российской Федерации при разграничении предметов ведения и полномочий.

4. Принцип недопустимости ущемления прав и интересов третьих субъектов при заключении договоров и соглашений с отдельными субъектами Российской Федерации.

5. Принцип согласования интересов Российской Федерации и интересов субъектов Российской Федерации.

6. Принцип обеспеченности ресурсами органов государственной власти, необходимыми им для осуществления полномочий, переданных в соответствии с заключаемыми договорами.

Конституционное разграничение предметов ведения между федеральным центром и субъектами федерации осуществлено в главе третьей Конституции «Федеративное устройство» — ст. ст. 71 и 72, где установлены соответственно перечни предметов исключительного ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а статья 73 определяет, что по всем остальным предметам ведения субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти. Конституционные требования организации власти в России предполагают неукоснительное соблюдение органами власти статьи 71 Конституции Российской Федерации, устанавливающей предметы исключительного ведения Российской Федерации. Эти предметы не могут быть переданы в ведение субъектов Российской Федерации или в сферу их совместного с Российской Федерацией ведения иначе, чем через внесение изменений в Конституцию Российской Федерации. Следовательно, по предметам ведения Российской Федерации к полномочиям центра должна относиться вся полнота, прежде всего, регулятивных и контрольных полномочий.

В Конституции России не используется термин «исключительное» ведение Федерации, но содержание статьи 71 Конституция Российской Федерации, в отличие от конституций некоторых других федеративных государств, задает более жесткую модель разграничения предметов ведения: наличие в Основном законе закрытых перечней предметов исключительного ведения и предметов совместного ведения свидетельствует о том, что неизменность такого распределения предметов ведения гарантируется сложностью внесения поправок в Конституцию.

В *ФРГ*, как и во многих других федеративных государствах, в сфере законодательства доминирует федерация, а в сфере управления и правосудия — земли. Федеральное право имеет вер-

ховенство по отношению к праву земель. В Основном законе Германии разграничены не предметы ведения, а предметы законодательного регулирования федерации и земель (ст. ст. 70–75 Основного закона). В сфере законодательства различаются: исключительная компетенция федерации (исчерпывающий перечень); конкурирующая компетенция федерации и земель (исчерпывающий перечень); компетенция по принятию Федерацией «основополагающих предписаний» (исчерпывающий перечень); исключительная компетенция земельного законодателя (земли обладают остаточной компетенцией).

В сфере исключительной законодательной компетенции федерального законодателя законы принимаются на уровне федерации. Земли здесь обладают законодательными полномочиями лишь тогда и постольку, когда и поскольку они специально управомочены на это федеральным законом. В сфере конкурирующей законодательной компетенции земли обладают правом законодательствовать лишь тогда и поскольку, когда и поскольку федерация не пользуется своими законодательными правами. В этой сфере федерация имеет право законодательствовать, если существует необходимость в федеральном законодательном регулировании в целях обеспечения единообразных условий жизни на территории федерации или сохранения правового и экономического единства, если данный вопрос не может быть эффективно урегулирован законодательством отдельных земель или регулирование вопроса законодательством земли может нарушить интересы другой земли или всей страны в целом.

Федерация вправе принимать основы законодательства, регулирующие правовое положение должностных лиц, которые состоят на государственной службе в органах земель, муниципалитетах и других органах местного самоуправления, а также устанавливающие общие принципы организации и функционирования высшей школы, прессы и кинематографии, охраны природы, землеустройства и водопользования, службы регистрации и информации, охотничьего хозяйства. Землям предоставлено право конкретизации основ законодательства. На практике основы столь полно и подробно регулируют эти отношения, что ни-

какой конкретизации просто не требуется. Все, что не относится к исключительной компетенции федерации, к конкурирующей компетенции и к основам законодательства, входит в исключительную компетенцию земель.

Осуществление исполнительной власти и управление относится преимущественно к компетенции земель. Правительственно-административные органы земель осуществляют исполнение не только своих законов, но и федеральных, в частности, по поручению органов федерации.

В *Австрии,* которая также является федерацией, Конституция следующим образом разграничивает полномочия, выделяя при этом: 1) исключительную компетенцию федерации; 2) сферы, в которых федерация обладает исключительным правом нормотворчества, а исполнительная деятельность поручается землям; 3) вопросы, по которым к ведению федерации относится установление общих принципов (или основ) законодательства, а к ведению земель — принятие конкретизирующих законов и исполнительная деятельность.

В соответствии с федеральной Конституцией австрийские земли имеют «относительную конституционную самостоятельность [Водяницкая 2009: 112]. Конституция детально регламентирует структуру и деятельность законодательной и исполнительной власти субъектов федерации. Ограничение автономии земель проявляется в отсутствии четкого конституционного распределения предметов ведения между федерацией и землями. Компетенция федерации весьма широка и достаточно детально регламентирована Конституцией. В то же время компетенция органов власти земель весьма неопределенна. В некоторых сферах разделение полномочий между федерацией и землями не установлено. На практике это нередко ведет, во-первых, к господству федерации в решении вопросов, традиционно составляющих предметы ведения субъектов федерации (образование, спорт, сельское хозяйство, иностранный туризм), так как федерация располагает значительно более крупными финансовыми возможностями, и, во-вторых, при действующих схемах финансирования — к появлению неконтролируемых финансовых потоков.

Бельгия — федеративное государство, образованное в начале 70х годов XX века. Эволюция Бельгии в качестве федеративного государства началась в 1970 г., когда унитарное на тот момент государство было перестроено по федеративной модели, образовав три сообщества — фламандское, французское и немецкоязычное, и три региона — Фландрию, Валлонию и Брюссель. Параллельно началась реорганизация центральных государственных институтов страны, при которой применялась или паритетная логика, или подходы дуализма (к примеру, паритет в Совете министров между фламандцами и франкоговорящими бельгийцами, разделение депутатов и сенаторов, избранных в Национальный парламент, на французские и нидерландские лингвистические группы и особые процедуры принятия законов в рамках институциональных реформ с целью защиты франкоговорящего меньшинства на общегосударственном уровне).

Каждое из трех сообществ и трех регионов располагает своей собственной законодательной ассамблеей (Совет) и собственным правительством. Советы регионов избираются путем прямого голосования всем электоратом с учетом национального признака.

Сообщества обладают полномочиями в области культуры, образования, здравоохранения и оказания помощи населению. Что касается регионов, то они осуществляют полномочия, такие как градостроительство, освоение территорий, реконструкцию в городах, реконструкцию недействующих промышленных объектов, охрану окружающей среды, водное хозяйство, реформирование сельского хозяйства и сохранение природы, политику расселения или аграрную политику.

Федерация Бельгии отличается высокой автономностью уровней власти по отношению друг к другу и полным равенством между ними. Шесть федеративных единиц по примеру федерального центра имеют свои собственные парламенты и правительства, которые принимают нормы (соответственно законодательные и нормативные), имеющие такую же юридическую силу, что и федеральные. Законодательные нормы регионов и сообществ приравнены к законам, принятым на федеральном уровне.

Регионы и сообщества не принимают участия в конституционных изменениях или в выработке законов, которые определяют федеративный строй страны.

Согласно ст. 35 Конституции, федеральные власти обладают только исключительными полномочиями, субъектам принадлежат полномочия по остаточному принципу, при этом они урегулируются специальным конституционным законом.

Федеративная система в Бельгии организована на основе исключительного распределения компетенции: каждый уровень власти располагает соответствующими полномочиями, в рамках которых им дается полная свобода действий.

Некоторые полномочия в определенной форме не приписаны ни к одному из уровней власти. Речь идет о *второстепенных* компетенциях, названных так в связи с тем, что они отражают необходимую связь с одним из основных полномочий: они входят в компетенцию всех уровней власти, в той степени, насколько они характеризуются в качестве незаменимого и неразрывного дополнения к их компетенции. Таким образом, каждый из уровней власти, к примеру, принимает законодательные нормы, предусматривающие определенные меры наказания с целью применения санкций за нарушение закона. Федеральный центр, регионы и сообщества обладают также компетенцией в сфере научных исследований или международных отношений.

Кроме того, каждый уровень власти в соответствующей мере осуществляет подразумеваемые полномочия. Для того чтобы компетенции, предоставленные регионам и сообществам, использовались с большей пользой, за ними было признано право принимать законы, входящие в компетенцию других органов управления. Однако Конституционный суд требует, чтобы такой выход за пределы собственных компетенций был минимальным, и чтобы регионы и сообщества в таких случаях руководствовались различными подходами. Хотя согласно законам формально эта компетенция принадлежит только федеративным единицам, Арбитражный суд и Государственный совет признают такое право и за федеральным центром.

Бельгийский федерализм исключает в принципе конкурирующую компетенцию. Также федеральный Центр не может вмешиваться в реализацию полномочий на уровне регионов и сообществ, к примеру, по причине такого утверждения, что осуществление данной компетенции было бы лучше на уровне центрального правительства.

Бельгийские субъекты федерации принимают участие в работе международных организаций, в числе которых Европейский Союз и Совет Европы[1]. Бельгийское государство располагает только одним голосом в рамках этих организаций. Этот голос не может быть разделен между уровнями власти, которые заинтересованы в том или ином вопросе. Поэтому необходима процедура согласования, которая, с одной стороны, определит, какой из министров, региональный, сообщества или федеральный, наилучшим образом представит позицию в рамках той или иной организации, а с другой стороны, позволит сформировать единый подход, защищаемый впоследствии назначенным для этого представителем. Региональные министры, федеральные и министры иностранных дел достигают, на основе равенства, согласия относительно ведения переговоров в рамках смешанных договоров, также договариваются о представлении бельгийского государства в рамках международных организаций и принимают решение по выработке совместной позиции в рамках международных институтов, таким образом, учитывается позиция регионов.

Среди унитарных государств можно выделить такие, где административно-территориальные образования (регионы) обладают широкой автономией, не столь типичной для унитарных государств. Среди таких примеров можно отметить Испанию и Италию.

Испания — это унитарное государство, в котором некоторые административно-территориальные образования обладают широкой автономией. Автономия «национальностей и районов, ее

[1] Некоторые особенности статуса автономий во взаимоотношениях с европейскими институтами можно отметить и в унитарных государствах [Ракитская 2011: 259].

составляющих закреплена в качестве одного из принципов конституционного строя. Также Конституция специально закрепляет конституционно-правовой статус автономных сообществ, в том числе принципы их организации, предметы их исключительного ведения и полномочия, предметы исключительного ведения государства, гарантии финансовой самостоятельности автономных сообществ. Конституцией Испании установлены три уровня территориальной организации государства: муниципии, провинции и учреждаемые автономные сообщества. При этом каждому из этих уровней гарантирована автономия при ведении своих дел [Шашкова 1999].

Конституцией Испании также предусмотрен механизм контроля центральных органов государственной власти за осуществлением государственной власти органами территориальных автономных образований. В каждом автономном сообществе действует делегат центрального правительства с широкими полномочиями, обеспечивающий единообразное исполнение воли центрального правительства на всей территории страны. Обеспечению государственного единства также содействует полномочие центральной власти принимать меры в отношении автономного сообщества, если оно не выполняет обязательств, налагаемых на него Конституцией и другими законами, или действует таким образом, который серьезно противоречит общим интересам Испании.

В Испании автономные образования учреждаются не на конституционном уровне, а путем принятия органических законов. Конституционную основу имеет только лишь автономия Страны Басков как национальной области и Наварры, входящей в состав Страны Басков. Поэтому статус автономных образований в данном государстве является более гибким, однако он в большей степени зависит от волеизъявления центральной законодательной власти.

Из числа национальных областей Испании наиболее широкую автономию имеют Страна Басков и Каталония (признается местное гражданское право, действует специфический административный и судебный процесс, существует собственная поли-

ция, самостоятельно назначаются некоторые виды государственных служащих, например, служащие судебной администрации, причем для занятия таких должностей необходимо знать языки области).

Конституцией Испании установлен перечень полномочий, которыми обладают автономные сообщества и в рамках которого они самостоятельны. Автономные сообщества могут вносить поправки в свои уставы и таким образом дополнять список полномочиями в пределах, установленных Конституцией.

Конституцией Испании прямо установлены гарантированные полномочия автономных сообществ и исключительные полномочия центра, автономное сообщество может дополнить свою компетенцию перечнем полномочий, не отнесенных к предметам исключительного ведения государства.

При этом для соблюдения и поддержания необходимого баланса при разграничении полномочий закреплены следующие принципы реализации данной системы (ч. 3 ст. 149 Конституции Испании. 1978 г.):

Первый — остаточный принцип, означающий, что все полномочия, не отнесенные Уставами автономных сообществ в их компетенцию, остаются за государством.

Второй принцип — принцип примата норм государства над нормами автономных сообществ по всем предметам, не относящимся к их исключительному ведению. В частности, этот принцип используется тогда, когда полномочия государства и автономного сообщества по какому-либо вопросу пересекаются, а также когда государство имеет полномочие по законодательному регулированию какого-либо вопроса, а автономное сообщество применяет и реализует нормы, принятые государством.

Третий — принцип дополнения, означающий, что когда автономное сообщество не реализовало свое право в регулировании того или иного вопроса, государство берет на себя соответствующие обязательства по его законодательному регулированию.

Однако в Конституции содержатся и иные механизмы, в соответствии с которыми осуществляется разграничение полномочий. В частности, согласно ч. 1 ст. 150 Конституции государст-

венный закон может передать автономным сообществам право принимать законы по какому-либо вопросу, находящемуся в исключительном ведении государства. Такой закон получил название «модельный закон». При этом законом четко устанавливаются границы, в пределах которых исполняются полномочия, и автономное сообщество обязано четко соблюдать эти пределы.

Отдельно хотелось бы остановиться на особенностях прав регионов Испании в области построения отношений с Европейским союзом. Автономиям предоставлено право участия во взаимодействии с Европейским союзом по вопросам, относящимся к компетенции самого региона. Кроме того, в статутах Каталонии, Валенсии регионам дается право по взаимодействию с другими территориями Евросоюза для решения каких-либо актуальных экономических, социальных и иных вопросов. Автономии могут взаимодействовать и с иными странами: в соответствии с их статутами для защиты своих интересов регионы в пределах своей компетенции вправе подписывать международные договоры о взаимодействии, а также иметь представительства за рубежом.

Италия — унитарное, но «регионалистское государство» государство, в котором регионам предоставляются особые права. На конституционном уровне учреждены пять автономных областей: Сицилия, Сардиния, Трентино-Альто-Адидже, Фриули-Венеция Джулия и Валле-д'Аоста, которые в отличие от иных, «не автономных», областей, «имеют особые формы и условия автономии согласно специальным статутам, установленным конституционными законами» (ст. 116 Конституции Итальянской Республики 1947 г.). Соответственно, в Италии принято пять конституционных законов, закрепляющих предметы ведения каждой из автономных областей, определяющих статус органов государственной власти и полномочия этих органов.

Проекты статутов автономных областей разрабатываются ассамблеями автономных сообществ, а изменение статутов автономных сообществ осуществляется в порядке, закрепляемом в самих статутах.

Автономные области имеют свои законодательные органы, которые издают областные законы по ограниченному кругу вопросов, закрепленных в специальных конституционных законах, определяющих статус данных субъектов. Наиболее широкими полномочиями обладает Сицилия. В автономных областях действуют и свои правительства, обладающие полномочиями в вопросах местного самоуправления. Автономные области обладают широкими финансовыми правами: более половины налогов остается в пределах области и могут быть израсходованы на собственные нужны автономных областей[1].

К числу предметов ведения автономных областей в Италии относятся: осуществление международных связей и связей со специальным органом Европейского союза — Конгрессом региональных и местных властей, внешнеэкономических связей; образование; здравоохранение; защита гражданского населения от чрезвычайных ситуаций и катастроф; охрана правопорядка; координация бюджета и координация государственных финансов и налоговой системы и др.

***

В современных государствах можно выделить несколько противоположных направлений в их развитии: первую основную тенденцию характеризует централизация, усиление черт унитаризма в федеративных государствах, вторую — децентрализация, приводящая в определенных случаях к распаду единого федеративного государства, созданию на его основе независимых государств.

Таким образом, в заключение необходимо отметить, что конституционное закрепление формы государственного устройства, как унитарного государства или федерации, не дает однозначного ответа на вопрос о том, какова практическая реализация данного его административно-территориальные образования и как осуществляется распределение компетенции между центром

[1] Схожая ситуация наблюдается и в Дании в отношениях с автономиями: Фарерскими островами и Гренландией [Ракитская 2005: 162–165].

и регионами: и в федеративном государстве существенный объем полномочий может концентрироваться в федеральном центре, при этом самостоятельность субъектов может являться, скорее, декоративной, и в унитарном государстве некоторые регионы по своему статусу практически равны субъектам в федерациях, а в некоторых случаях еще более самостоятельны и фактически мало ограничены в реализации своей компетенции.

Список использованной литературы:

1. Водяницкая Е.А. 2009. Конституционно-правовые основы участия Австрии в ЕС. — *Вестник МГИМО-Университета.* № 6 (9). С. 111–119.

2. *Глава государства в зарубежных странах*. Под ред. А.Г. Орлова, Н.А. Славкиной. 2016. М.: МГИМО-Университет. 318 с.

3. *Законодательный процесс в зарубежных странах: учебник*. Под ред. Ю.И. Лейбо. 2012. М.: МГИМО-Университет. 172 с.

4. *Конституционное право зарубежных стран: учебник*. Под ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. 4-е изд. 2016. М.: Норма: Инфра-М. 976 с.

5. Кремянская Е.А. 2015. *Теория и практика федерализма: сравнительно-правовое исследование: монография*. М.: МГИМО-Университет. 146 с.

6. Кремянская Е.А. 2003. *Проблемы и перспективы развития федерализма в Российской Федерации*. Дисс….канд. юрид. наук. М. 225 с.

7. Кремянская Е.А. Кузнецова Т.О., Ракитская И.А. 2014. *Constitutional Basics of the Russian Federation*. М.: МГИМО-Университет. 230 с. (на англ. языке).

8. Ракитская И.А. 2005. Конституционно-правовой статус автономий в Дании - Конституционное право государств Европы. Отв. ред. Д.А. Ковачев. М.: Волтерс Клувер. 162-165

9. Ракитская И.А. 2011. Конституционные основы европейского сотрудничества Дании и роль Фолькетинга в европейской интеграции. — *Вестник МГИМО-Университета*. № 3 (18). С. 259–266.

10. *Современное зарубежное избирательное право: монография* / под ред. А.Г. Орлова, Е.А. Кремянской. 2013. М. : МГИМО-Университет. 334 с.

11. Шашкова А.В. 1999. Региональные и местные органы управления в Испании. — *Государственная власть и местное самоуправление*. №1. С. 17–21.

References

1. *Glava gosudarstva v zarubezhnykh stranakh.* Pod red. A.G. Orlova, N.A. Slavkinoi [Head of the State in the Foreign Countries. Ed. by A.G. Orlov, N.A. Slavkina]. Moscow: MGIMO-Universitet Publ. 2016. 318 p. (in Russ.).

2. *Konstitutsionnoe pravo zarubezhnykh stran.* Pod red. M.V. Baglaya, Yu.I. Leibo, M.L. Entina. 4-e. izd. [Constitutional Law of Foreign Countries. Ed. By M.V. Baglay, Yu. I. Leibo, L.M. Entin. 4th. ed.]. Moscow: Norma: Infra-M Publ. 2016. 976 p. (in Russ.).

3. Kremyanskaya E.A. *Teoriya i praktika federalizma: sravnitel'no-pravovoe issledovanie: monografiya* [Theory and Practice of Federalism: comparative analysis: a monograph]. Moscow: MGIMO-Universitet Publ. 2015. 146 p. (in Russ.).

4. Kremyanskaya E.A. Kuznetsova T.O., Rakitskaya I.A. *Constitutional Basics of the Russian Federation.* Moscow: MGIMO-Universitet Publ. 2014. 230 p. (in English).

5. Kremyanskaya E.A. *Problemy i perspektivy razvitiya federalizma v Rossiiskoi Federatsii*. Diss… kand. yurid. nauk [Problems and Perspectives of Federalism in the Russian Federation. PhD thesis]. Moscow. 2003. 225 p.

6. Rakitskaya I.A. Konstitutsionno-pravovoi status avtonomii v Danii [Constitutional Status of Autonomy in Denmark]. — *Konstitutsionnoe pravo gosudarstv Evropy.* Otv. red. D.A. Kovachev [Constitutional Law of the European Countries. Ed. By. D.A. Kovachev]. Moscow: Volters Kluver Publ. 320 p. (in Russ.).

7. Rakitskaya I.A. Konstitutsionnye osnovy evropeiskogo sotrudnichestva Danii i rol' Fol'ketinga v evropeiskoi integratsii [Constitutional Basics for European Cooperation of Denmark and

the Role of Folketing in the European Integration]. — *Bulletin of MGIMO-University*. 2011. № 3(18). P. 259–266. (in Russ.).

8. Shashkova A.V. Regional'nye i mestnye organy upravleniya v Ispanii [Regional and Local Bodies in Spain]. — *Public Power and Local Government*. 1999. №1. P. 17–21. (in Russ.).

9. Sovremennoe zarubezhnoe izbiratel'noe pravo: monografiya. Pod red. A.G. Orlova, E.A. Kremyanskoi [Modern Foreign Electoral Law. Ed by A.G. Orlov, E.A. Kremyanskaya]. Moscow: MGIMO-Universitet Publ. 2013. 334 p. (in Russ.).

10. Vodyanitskaya E.A. Konstitutsionno-pravovye osnovy uchastiya Avstrii v ES. [Constitutional Basics for the Participation Austria in the EU]. — *Bulletin of MGIMO-University*. 2009.№ 6 (9). P. 111–119.

11. Zakonodatel'nyi protsess v zarubezhnykh stranakh: uchebnik. Pod red. Yu.I. Leibo [Legislative Process in the Foreign Countries: a textbook. Ed. by Yu. I. Leibo]. Moscow: MGIMO-Universitet Publ. 2012. 172 p. (in Russ.).

ПРАВОВОЙ СТАТУС НАЦИОНАЛЬНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ АВТОНОМИЙ В ДАНИИ: ЭЛЕМЕНТЫ РЕГИОНАЛИЗАЦИИ В УНИТАРНОМ ГОСУДАРСТВЕ

Автор. Ракитская Инна Александровна, *кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного права МГИМО МИД России. Email: inna_rakitskaya@hotmail.com*

Аннотация. Статья посвящена анализу правового статуса двух автономий в составе Дании — Гренландии и Фарерских островов. Этот анализ позволяет сделать вывод о том, что обе датские автономии обладают высокой степенью самостоятельности в отношениях с центральными властями. Автономии вправе заключать международные договоры, принимать решения о вступлении в международные организации и союзы, которые могут отличаться от позиции центральной власти. Изменения в правовом статусе обеих датских автономий указывают на процессы регионализации, происходящие в унитарной Дании в последние годы. Эти процессы могут привести к отделению автономий от королевства и провозглашению их суверенитета

Ключевые слова: Дания, Фарерские острова, Гренландия, автономии в Дании, самоуправление Гренландии, самоуправление Фарерских островов, парламент Фарерских островов, правительство Фарерских островов, парламент Гренландии, правительство Гренландии

Библиографическое описание: *Ракитская И.А.* Правовой статус национально-территориальных автономий в Дании: элементы регионализации в унитарном государстве // Актуальные проблемы сравнительного, зарубежного и российского конституционного права / под ред. И.А. Ракитской. М. : МГИМО-Университет. 2017. С. 137-177.

LEGAL STATUS OF NATIONAL TERRITORIAL AUTONOMIES IN DENMARK: THE ELEMENTS OF REGIONALIZATION IN A UNITARY STATE

Author. Inna A. Rakitskaya, *Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor, Associate Professor at the Department of Constitutional Law. MGIMO-University MFA Russia. Email: inna_rakitskaya@hotmail.com*

Abstract. The article analyses legal status of autonomous self-governing territories in Denmark — Greenland and the Faroe Islands. The analysis of their legal status leads to the conclusion that both Danish autonomies are provided with high independence in their relations with the central authorities. They are entitled to conclude international agreements, to take their own decision on the membership in international organisations and unions, which may differ from the position of the central government. Legal changes in the status of both Danish autonomies indicate the process of regionalization happening lately in unitary Denmark. This process may lead to the secession of the autonomies from the Kingdom of Denmark and to the proclamation of sovereign states.

Keywords: Denmark, the Faroe Islands, Greenland, autonomous regions in Denmark, self-government of Greenland, self-government of the Faroe Islands, the parliament of the Faroe Islands, the government of the Faroe Islands, the parliament of Greenland, the government of Greenland

Citation: Rakitskaya I.A. Pravovoi status natsional'no-territorial'nykh avtonomii v Danii: elementy regionalizatsii v unitarnom gosudarstve [Legal Status of National Territorial Autonomies in Denmark: the elements of regionalization in a unitary state]. — *Aktual'nye problemy sravnitel'nogo, zarubezhnogo i rossiiskogo konstitutsionnogo prava.* Pod red. I.A. Rakitskoi [Actual Problems of Comparative, Foreign and Russian Constitutional Law. Ed. by I.A. Rakitskaya]. Moscow: MGIMO-Universitet Publ. P. 137-177.

Из всех стран Северной Европы только Дания и Финляндия имеют в своем составе национально-территориальные автономии. В других странах этого региона существуют внетерриториальные национальные автономии саамов, которым предоставлено право формировать свои собственные представительные органы (парламенты). Деятельность этих органов регламентируется специальными нормативными актами:

— в Норвегии — Консультативным соглашением между правительством Норвегии и саамским парламентом 2005 года, а также Законом о самтинге и других правовых вопросах саамов № 1987:56 от 24 февраля 1987 года;

— в Финляндии — Законом о саамском парламенте № 974/1995 от 17 июля 1995 года, Законом о добыче полезных ископаемых № 621/2011от 10 июня 2011 года;

— в Швеции — Законом о саамском парламенте № SFS 1992:1433 от 17 декабря 1992 года (вступил в силу 1 января 1993 года).

В Дании на юге страны на границе с Германией (в Северном Гольштейне) проживает немецкоговорящее национальное меньшинство, организация которого может быть отнесена к национально-культурной автономии [Managing Diversity… 2015: XIV], не имеющей, однако, самостоятельного парламента, но обладающей представительством в датском парламенте — Фолькетинге. С целью гарантирования защиты прав немецкоговорящего национального меньшинства с 1 февраля 1998 года Дания стала участницей разработанной Советом Европы рамочной Конвенции о защите национальных меньшинств 1998 года, а с 1 января 2001 года — Европейской хартии региональных языков и языков меньшинств 1992 года.

Гренландия и Фарерские острова, входящие в Королевство Дания, обладают статусом автономных самоуправляемых территорий.

Фарерские острова стали первой территорией, находящейся под суверенитетом Дании, получившей достаточно широкие автономные права в 1948 году, когда был принят Закон об автономии Фарерских островов № 137 от 23 марта 1948 года.

Что касается Гренландии, то до 1953 года она, являясь колонией Дании, находилась под прямым управлением центральных властей. Окончание Второй мировой войны и набиравшее в мире силу движение антиколониализма вынудили датчан в 1953 году уравнять Гренландию по статусу с провинцией (амтом), однако гренландцы не оставляли надежд на повышение статуса острова, поэтому особая комиссия, образованная в 1975 году, положив в основу принципы Закона об автономии Фарерских островов 1948 года, в марте 1978 года предложила Фолькетингу проект аналогичного закона в отношении Гренландии [Исаев 2004a: 393]. Такой закон был принят в ноябре 1978 года и одобрен референдумом островитян, состоявшимся 17 января 1979 года. Более 70 % гренландских избирателей высказались за предоставление острову автономии, а с 1 мая 1979 года Закон об автономии Гренландии вступил в силу.

Следует подчеркнуть, что терминологически речь идет именно о статусе автономии Фарерских островов и Гренландии, а не о самоуправлении, как можно было бы подумать, принимая во внимание датский термин «*hjemmestyre*», означающий в дословном переводе «местное самоуправление» (ср. англ.: *homerule*) [Исаев 2002: 281; Исаев 2004b].

В конституционно-правовой литературе под территориальной автономией понимается конституционно закрепленное внутреннее самоуправление части территории государства [Конституционное право… 2016: 162]. Автономия представляет собой форму децентрализации и регионализации государственных функций с учетом географических, исторических, а нередко и национальных особенностей той или иной территории. Автономное образование наделяется определенной долей самостоятельности в рамках конституции страны и/или специального закона. При этом решения органов публичной власти или населения этой единицы, принятые в пределах прав, установленных конституцией и/или законом, не могут быть отменены органами государства.

По мнению Н.В. Лукашевой, в Европе с институтом автономии связывают «решение проблем административно-территориального устройства, урегулирование межэтнических отношений,

развитие регионов и оптимизацию системы местного управления и самоуправления» [Лукашева 1998: 3].

Статус территориальной автономии обычно определен в основном законе, что отражает ее характер как особой административно-территориальной единицы. Иногда конституция содержит лишь общие положения, которыми фактически установлены правовые гарантии существования автономии [Лейбо, Орлов, Ракитская 2012: 47]. Это в полной мере свойственно для Конституции Дании 1953 года. В действующей датской конституции не содержится специальных положений, регулирующих статус автономных образований и их взаимоотношения с центральными властями. Датский исследователь Л. Люк выделяет несколько причин отсутствия конституционализации автономий в Дании. Во-первых, на момент принятия основного закона Дании в 1953 году его составители на заре холодной войны опасались распространения коммунистических идей на удаленных островных территориях страны, которые могли стать причиной усиления сепаратистских настроений гренландцев [Lyck 2012: 5]. Во-вторых, автономии в крайне децентрализованной Дании рассматривались как составной элемент этой самой децентрализации. В-третьих, автономия, являясь более гибкой и динамичной моделью территориального устройства, ориентирована на перераспределение властных полномочий между центром и периферией при отсутствии необходимости в будущем внесения изменений в жёсткую конституцию Дании.

В отдельных параграфах датской Конституции 1953 года все же можно встретить упоминания об автономных образованиях. Согласно § 1 основной закон распространяет свое действие на территорию Дании, Фарерских островов и Гренландии. Конституция предусматривает, что специальными законами должно регулироваться самоуправление на Фарерских островах и Гренландии, положения которых должны предоставить широкую автономию этим территориям в решении внутренних вопросов [Germer 2003: 43].

В § 28 Конституции предусмотрено вхождение в состав Фолькетинга двух депутатов от Фарерских островов и от Гренландии

[Конституционное право… 2016: 636]. Представительство от обеих автономий в Фолькетинге основывается на принципе равенства и не зависит ни от размера территории автономий, ни от численности населения, проживающего на них [Danmarks… 2006: 249]. Выборы депутатов Фолькетинга от этих двух автономий регулируются отдельными законами: Законом № 458 от 30 июня 1993 года о выборах в Фолькетинг на Фарерских островах (*Lov om folketingsvalg på Færøerne*) и Законом № 822 от 25 ноября 1998 года о выборах в Фолькетинг в Гренландии (*Lov om folketingsvalg i Grønland*)[1].

Центральную власть в Гренландии и на Фарерских островах представляют государственные комиссары — *ригсомбудсманы*, которые назначаются на должность правительством Дании[2], отвечают за обеспечение взаимоотношений между центральными органами власти и органами власти соответствующей автономии. Ригсомбудсманы не осуществляют конституционный контроль[3], не наделены правом проверки выполнения положений датской Конституции 1953 года на территории автономии, не следят за соответствием Конституции Дании нормативных актов, издаваемых автономными органами власти[4]. Ригсомбудсманы *ex officio* являются членами Датско-гренландского и Датско-фарерско-

[1] Первоначально Закон о выборах в Фолькетинг в Гренландии был принят 21 декабря 1988 г. (№ 845), затем в него были внесены изменения Законом № 877 от 24 ноября 1993 г. и в настоящее время он действует в редакции Закона № 822 от 25 ноября 1998 г., вступившей в силу с 1 июля 1999 г.

[2] Ригсомбудсманов в датских автономиях нельзя путать с парламентским омбудсманом, существующим в Дании и других зарубежных странах. Парламентские омбудсманы выполняют две основные функции: осуществляют контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в государстве и контроль за законностью деятельности администрации. О деятельности парламентских омбудсманов см., подробнее, в монографии «Омбудсман в зарубежных странах» (М., 2014) [Омубудсман… 2014].

[3] О сущности и функциях конституционного контроля см., подробнее, в исследовании К.В. Карпенко «Роль и значение конституционного контроля в системе права» (М., 2003) [Карпенко 2003: 209–224].

[4] Об особенностях конституционного контроля в Дании см., подробнее, в монографии «Конституционный контроль в зарубежных странах» (М., 2015) [Конституционный контроль…2015: 92–114].

го культурных фондов, соответственно, а также рассматривают отдельные вопросы, связанные с семейным правом, являясь высшими административными должностными лицами. Они могут принимать участие в заседаниях автономных парламентов, на которых обсуждаются вопросы, затрагивающие взаимные интересы Дании и автономии. Однако правом голоса на таких заседаниях они не обладают. Парламенты автономий обязаны информировать ригсомбудсманов обо всех решениях, принятых органами власти автономий по вопросам местного самоуправления.

В Гренландии и на Фарерских островах используются собственные языки наряду с датским языком [Кремянская 2012: 27–31], формируются собственные органы власти: свой законодательный орган, свое правительство, в Гренландии к тому же могут формироваться свои собственные суды для осуществления правосудия по вопросам, отнесенным к исключительным предметам ведения автономии [Rakitskaya 2017: 22–30].

Успешный датский опыт в вопросе предоставления двум островным территориям автономного статуса и в выстраивании конструктивных взаимоотношений между центральными органами власти и органами власти автономий объясняется исследователями двумя основными факторами: во-первых, тем, что население островов никак не аффилируется с какой-либо зарубежной страной; во-вторых, отсутствием сухопутной границы между Данией и ее автономиями [Lapudoth 1996: 115].

Автономия Гренландии

Гренландия (гренл.: *Kalaallit Nunaat*, дат.: *Grønland*, буквально — «зелёная страна») — автономная территория Дании, находящаяся на острове Гренландия и окружающих его островах в Северном Ледовитом и Атлнтическом океанах, к северо-востоку от Северной Америки. Имеет морские границы с Канадой на северо-западе. Население Гренландии насчитывает около 57 тыс. человек.

Известно, что первые люди прибыли в крайнюю северную часть Гренландии в 2500 году до н.э., и в течение нескольких столетий свободная ото льда часть острова стала домом для

арктического племени охотников, получивших название палаэскимосов.

Во времена викингов североевропейцы стали осуществлять плавание в Северную Атлантику, а в 985 году исландец Эрик Красный положил начало колонизации Гренландии. Северные поселенцы экономически зависели от Европы. Сама гренландская коммуна была организована как свободное государство, контролируемое крупными землевладельцами. Католическая церковь назначила первого епископа в Гренландии в 1124 году. В 1261 году северное поселение стало частью Норвежского королевства. С объединением в 1397 году трех Скандинавских государств — Швеции, Норвегии и Дании — норвежские владения в Северной Атлантике перешли в юрисдикцию Дании.

В 1721 году Гренландия подверглась повторной колонизации. Датско-норвежский священник Ханс Егеде отправился в Гренландию с целью обращения в христианство северных поселенцев, которые, как полагалось, утратили его. Для поддержания миссионерской деятельности было создано торговое поселение, которое должно было стать базой для установления колоний вдоль побережья.

Торговые поселения интенсивно начали появляться вдоль западного побережья Гренландии в XVIII веке. В 1774 году вся ответственность за осуществление бизнеса в этом регионе была возложена на Королевский Гренландский торговый департамент. В 1782 году были назначены инспекторы, контролировавшие торговлю, которые ввели стандартные цены на товары для обеспечения равенства между жителями острова.

В XIX веке культурная и политическая жизнь острова развивалась быстрее, что было обусловлено появлением образовательных учреждений. Начала издаваться первая в мире газета, выходившая на языке колониального населения, были введены некоторые формы местного управления, которое осуществлялось официальными лицами королевства вместе с местными гражданами — наиболее авторитетными охотниками на тюленей. Гренландский язык сохранялся и поддерживался через образовательную, миссионерскую деятельность и книгопечатание.

В XIX веке европейские экспедиции обнаружили новые поселения эскимосов, проживавших вне колониализованной части западной Гренландии. В 1818 году впервые узнали о существовании полярных эскимосов, а в 1823 году английские китобойцы натолкнулись на поселение эскимосов в северо-восточной Гренландии. В 1878 году датскими властями была создана специальная комиссия для исследования географии и геологии Гренландии.

Самобытность Гренландии была восстановлена на гребне культурного подъема на рубеже столетий. Были учреждены советы провинций, заменившие существовавшие ранее органы управления.

В 1917 году США признали суверенитет Дании за северной Гренландией. В 1931 году Норвегия заняла районы восточной Гренландии, объявив о том, что датский суверенитет не распространяется на незаселенные районы. Однако в 1933 году Международный Суд в Гааге признал суверенитет Дании за всей территорией Гренландии.

Вопрос о предоставлении Гренландии внутренней автономии рассматривался в Фолькетинге Дании в 1978 году. 17 января 1979 года в Гренландии состоялся референдум по одобрению Закона об автономии Гренландии, принятого датским парламентом в ноябре 1978 года. Закон содержал приложение, в котором закреплялись предметы ведения гренландских органов власти.

Закон об автономии Гренландии 1978 года просуществовал до 2009 года, когда был принят новый Закон об автономии Гренландии № 473 от 12 июня 2009 года. Он вступил в силу 21 июня того же года. Новый закон был разработан на основе т.н. *Белой книги* № 1497, составленной в 2008 году совместной гренландско-датской комиссией по вопросам автономии. Конституция Дании 1953 года и Закон об автономии Гренландии 2009 года провозглашают конституционно-правовой принцип единства государства.

Вступлению в силу нового Закона об автономии Гренландии предшествовал гренландский референдум по вопросу о наделении Гренландии более широкими автономными правами. Ре-

ферендум состоялся 25 ноября 2008 года. По его результатам за расширение самоуправления высказались 75,54% принявших участие в голосовании, против — 23,57%, при явке 71,96% из 39 тысяч жителей острова, обладающих правом голоса.

Расширение автономии Гренландии привело к наделению гренландских властей правом самостоятельного распоряжения природными ресурсами, подчинению им напрямую судебной власти и органов правопорядка, а также к расширению их влияния на внешнюю политику Дании в вопросах, касающихся Гренландии. До расширения сфер ведения автономии местные власти напрямую управляли только системами здравоохранения, школьного образования и социального обслуживания населения.

Вполне возможно, что в обозримом будущем Гренландия может стать полностью независимым государством. Глава министерства иностранных дел Дании Томас Флингер после гренландского референдума 2008 года заявил следующее: «Если Гренландия захочет отделиться, она может отделиться, я имею в виду то, что Дания не будет держать ее насильно. Если гренландцы желают быть независимыми — пожалуйста, имеют на это право. Но у нас все же тесная историческая связь»[1].

Примечательно, что в преамбуле к Закону об автономии Гренландии 2009 года провозглашено, что народ Гренландии обладает правом на самоопределение в соответствии с международным правом. Закон основывается на соглашении гренландских и датских властей как равных партнеров. Гренландский язык провозглашается официальным языком на острове. Датский язык может использоваться в официальных органах. Что касается преподавания на датском языке в гренландских учебных заведениях, то об этом специально в Законе не упоминается, однако подразумевается, что автономные власти должны обеспечить образование на датском и иных языках с тем, чтобы гренландская молодежь в дальнейшем смогла продолжить образование в Дании или других странах.

[1] Гренландия шагнула к независимости. Информационный портал vesti.ru Доступ: http://www.vesti.ru/doc.html?id=227317 (дата обращения: 24.01.2017).

В новом Законе об автономии Гренландии 2009 года имеется специальная глава 8, посвященная вопросу о получении полной независимости Гренландии. Как провозглашено в пп. 1 п. 20 Закона, решение, касающееся независимости Гренландии, должно быть принято гренландским народом. В случае принятия такого решения должны быть проведены переговоры между гренландскими и датскими властями, при положительном решении вопроса должен быть заключен соответствующий договор между правительствами Дании и Гренландии с согласия парламента Гренландии и Фолькетинга. Договор впоследствии должен быть вынесен на референдум в Гренландии. Следует обратить внимание на то, что предполагается проведение только местного, а не общенационального референдума. В случае предоставления Гренландии независимости она будет обладать собственным суверенитетом на территории острова.

Согласно Закону об автономии Гренландии 2009 года органам власти Гренландии предоставляется законодательная и исполнительная власть по вопросам, отнесенным к их исключительному ведению. Гренландские органы получили право учреждать собственные суды для осуществления правосудия по вопросам, отнесенным к исключительным предметам ведения автономии. Законодательную власть в Гренландии осуществляет собственный парламент — *инатсисартут* (*Inatsisartut*), исполнительную власть — правительство Гренландии (*Naalakkersuisut*), судебную власть — суды.

Что касается предметов, находящихся в исключительном ведении Гренландии, то они перечислены в двух приложениях к Закону 2009 года.

В Приложении № 1 содержатся вопросы, передаваемые в исключительное ведение гренландских властей в сроки, установленные ими:

— компенсации вследствие производственных травм и повреждений;

— все вопросы, связанные со здравоохранением;

— дорожное движение;

— право собственности и обязательственное право;

— коммерческий дайвинг.

В Приложении № 2 перечислены вопросы, передаваемые в исключительное ведение гренландских властей в сроки, установленные автономными властями по согласованию с центральными властями:

— тюрьмы и исправительные учреждения;

— паспорта;

— полиция и прокурорская деятельность, а также связанное с этим административное и уголовное правосудие;

— осуществление правосудия, включая учреждение судов;

— уголовное право;

— иностранцы и контроль границ;

— правоспособность;

— семейное право;

— наследственное право;

— юридическая практика;

— оружие;

— чрезвычайные ситуации на море и службы безопасности;

— радиосвязь;

— вопросы деятельности компаний, вопросы бухгалтерского учета и аудита;

— продовольствие, ветеринарная деятельность;

— авиация;

— интеллектуальная собственность;

- авторское право;

— кораблекрушение, подъем с глубины;

— безопасность на море;

— регистрация судов и морских аварий;

— картография;

— морские ограждения, служба маяков, лоцманское дело;

— морская среда;

— финансовое регулирование и контроль;

— полезные ископаемые;

— рабочая среда;

— метеорология.

При этом перечень вопросов, находящихся в исключительном ведении гренландских властей, не является исчерпывающим. Согласно п. 4 главы 2 Закона об автономии Гренландии 2009 года парламент Гренландии и датское правительство могут согласовать иные предметы, не указанные в приложениях, передаваемые в исключительное ведение властей автономии.

Законы, принимаемые гренландским парламентом по предметам ведения автономии, после их подписания премьер-министром Гренландии получают название «Законы парламента Гренландии (инатсисартута)». По общему правилу, законодательные предписания гренландского парламента вступают в силу по истечении двух недель с момента их вручения органам власти Гренландии, если иное не предусмотрено самим Законом.

После принятия Закона об автономии Гренландии 2009 года датско-гренландские отношения, касающиеся добычи полезных ископаемых на территории острова, заметно изменились. В ноябре 2009 года гренландские власти приняли решение о признании с 1 января 2010 года полной ответственности за решение этих вопросов за гренландскими властями. Доходы от добычи природных ресурсов в Гренландии поступают в местный бюджет. Объем государственного финансирования вопросов автономного значения зависит от размера этих доходов. В соответствии с п. 5 главы 3 Закона об автономии Гренландии 2009 года датское правительство обязуется ежегодно выделять органам Гренландии денежные средства в размере 3439,6 млн датских крон (по состоянию на 2009 год). В случае получения властями Гренландии доходов от добычи полезных ископаемых на территории острова размер ежегодного государственного финансирования снижается на 50% от размера дохода, превышающего 75 млн. датских крон. В случае если размер государственного финансирования достигнет нулевого показателя, то государственное финансирование прекращается и впоследствии больше не предоставляется. При такой ситуации должны быть проведены переговоры между датскими и гренландскими властями о дальнейших экономических отношениях Дании и Гренландии.

Разграничение предметов ведения между Данией и Гренландией в сфере внешней политики и международных отношений регулируются Конституцией Дании и главой 4 Закона об автономии Гренландии 2009 года. Согласно Конституции Дании 1953 года Фолькетинг и правительство Дании отвечают за осуществление внешней политики и вправе брать обязательства по международным договорам. § 19 Конституции Дании предусматривает, что конституционные полномочия Фолькетинга и центрального правительства во внешнеполитической сфере не могут быть ограничены положениями закона об автономии.

В главе 4 «Международные отношения» Закона об автономии Гренландии 2009 года содержится довольно большое число положений, регулирующих внешнеполитическую компетенцию органов власти автономии, которая не должна ограничивать конституционную компетенцию центральных органов государства в этой сфере. В соответствии с пп. 2 п. 11 Закона об автономии Гренландии датское правительство и правительство Гренландии должны осуществлять сотрудничество по международным делам с учетом интересов Гренландии, а также интересов Королевства Дании.

Гренландское правительство вправе от имени государства вести международные переговоры и заключать международные договоры с иностранными государствами и международными организациями, в т.ч. соглашения административного характера, которые касаются исключительно Гренландии и полностью подпадают в сферу компетенции ее органов. При этом правительство Гренландии обязуется информировать правительство Дании о намечаемых переговорах и состоянии дел по ним до подписания (равно и до расторжения) какого-либо международного договора или соглашения.

Международные договоры заключаются правительством Гренландии от имени всего королевства под специальным обозначением:

— «Королевство Дания в отношении Гренландии» (когда заключается межгосударственное соглашение);

— «Правительство Гренландия» (когда заключается межправительственное соглашение или соглашение между административными органами).

Правительство Дании, со своей стороны, обязуется информировать гренландское правительство обо всех предстоящих международных переговорах, представляющих особую важность для Гренландии. Гренландское правительство может потребовать заключения договора с участием соответствующего министра, который должен разработать правила сотрудничества властей в соответствии с общими положениями Закона об автономии, а также определить критерии, в соответствии с которыми заключаемый международный договор считается «представляющим особую важность для Гренландии». До подписания или расторжения международных договоров, представляющих наибольшую важность для Гренландии, центральное правительство должно запросить мнение гренландского правительства. Если центральное правительство примет решение о заключении международного договора, не требующего согласия гренландского правительства, то такой международный договор не должен затрагивать интересы автономии.

По вопросам, затрагивающим интересы исключительно Гренландии, правительство Дании может поручать гренландскому правительству сотрудничать с министерством иностранных дел королевства.

Международные договоры по вопросам, в обсуждении которых принимали участие представители датского и гренландского правительств, подписываются центральным правительством с максимальным привлечением правительства Гренландии.

Когда речь идет о членстве в международной организации иных территорий, а не только государств и их союзов, то датское правительство может запросить у правительства Гренландии разрешение на подачу от имени Гренландии заявления о присоединении к такой международной организации при условии, если данное действие будет соответствовать конституционному статусу Гренландии.

По требованию гренландского правительства его представители должны быть назначены в дипломатические представитель-

ства Дании для отстаивания и представления интересов Гренландии в вопросах, относящихся к ведению автономных властей. Датское правительство может возложить расходы по осуществлению такого представительства на правительство Гренландии.

Гренландские органы несут вытекающие из международных договоров обязательства, которые возлагаются на все королевство. Меры, которые по мнению гренландских властей представляют особую важность для международных дел государства, включая участие в международном сотрудничестве, должны быть обсуждены с центральным правительством до их принятия (п. 16 Закона об автономии Гренландии 2009 года).

Согласно п. 17 Закона об автономии 2009 года любой законопроект центрального правительства, затрагивающий Гренландию или вызывающий для нее последствия, до внесения в Фолькетинг подлежит согласованию с гренландскими властями в заранее установленные сроки. Такое же правило действует в отношении проектов административных актов центрального правительства.

Закон об автономии Гренландии 2009 года сохранил прежний механизм разрешения споров, возникающих между центральными и автономными органами власти, который был предусмотрен ранее действовавшим Законом об автономии Гренландии 1978 года [Ракитская 2001]. Споры подлежит рассмотрению специально создаваемым для этой цели *советом*. Совет состоит из семи членов, двое из которых назначаются центральным правительством, двое — органами власти автономии, а трое являются судьями Верховного суда Дании, назначаемыми его председателем, при этом один из судей назначается председателем совета [Конституционное право… 2016: 637]. Если четыре члена совета, назначаемые соответственно центральной и автономной властями, придут к единому соглашению, то спор считается урегулированным, в противном случае вопрос передается на рассмотрение трех судей Верховного суда Дании [Конституционное право… 2005: 160–171].

Новый Закон об автономии Гренландии 2009 года изменил названия органов власти в автономии. Так, согласно действую-

щему Закону законодательным органом (парламентом) Гренландии является *инатсисартут* (ранее в соответствии с Законом об автономии Гренландии 1978 года — *ландстинг*), состоящий из 31 депутата, избираемых на четыре года посредством всеобщих, прямых, свободных выборов при тайном голосовании. Выборы регламентируются Законом ландстинга о выборах в парламент Гренландии № 9 от 31 октября 1996 года с изменениями, одобренными Законом ландстинга № 10 от 30 октября 1998 года и Законом инатсисартута № 21 от 3 декабря 2012 года. Выборы в гренландский парламент назначает председатель правительства Гренландии в срок не позднее чем за три месяца до их проведения. Досрочные выборы, проводимые в случае выражения парламентом правительству или его председателю недоверия и досрочного роспуска парламента, также назначаются председателем гренландского правительства. Порядок организации и проведения выборов депутатов инатсисартута, полномочия гренландского парламента и правительства, их взаимоотношения регламентируются Законом инатсисартута о парламенте и правительстве № 26 от 18 ноября 2010 года.

Активным избирательным правом на выборах в инатсисартут обладают дееспособные граждане Дании, достигшие ко дню выборов 18 лет, постоянно проживающие в Гренландии на день выборов и не менее шести месяцев до дня выборов. Закон допускает участие в выборах избирателей, находящихся в день голосования за границей по определенным причинам. К таким гражданам относятся, например, граждане, находящиеся на обучении за рубежом; депутаты Фолькетинга, избранные от Гренландии; граждане, представляющие интересы Гренландии в дипломатических представительствах Дании за рубежом; граждане, находящиеся за границей, но имеющие тесную связь с Гренландией. За указанными лицами сохраняется избирательное право при условии, если до своего отъезда из Гренландии они были зарегистрированы здесь в течение не менее двух лет.

Пассивное избирательное право предоставляется всем гражданам, обладающим активным избирательным правом, не осужденным за совершение преступления, влекущего невоз-

можность быть членом парламента. Вопрос об избираемости кандидата решается парламентской Комиссией по проверке результатов выборов.

С 1998 года выборы в парламент Гренландии проводятся по единому избирательному округу по пропорциональной избирательной системе. Распределение мандатов осуществляется с применением *метода д'Ондта* (список кандидатов получает такое количество мандатов, которое соответствует количеству делителей, использованных при делении общего числа голосов, набранных списком, на серию порядковых делителей 1, 2, 3 и т.д.) [Современное… 2013: 121]. Голосование к тому же является *преференциальным*: напротив фамилии каждого кандидата, входящего в список, стоит квадратик, избиратель может проголосовать в этом квадратике за желаемого конкретного кандидата из списка. Мандаты, доставшиеся списку, распределяются между конкретными кандидатами с учетом преференциального голосования: кандидат, набравший наибольшее количество преференциальных голосов избирателей, получает первый мандат, второй мандат достается кандидату, набравшему наибольшее число преференциальных голосов после первого кандидата и т.д.

Результаты выборов в парламент Гренландии в 2014 году[1]

Наименование политической партии	Кол-во голосов избирателей	Процент голосов избирателей, %	Количество мандатов в парламенте Гренландии
Сиумут (*Siumut*)[I]	10 102	34,6	11
Инуит Атакатигиит (*Inuit Ataqatigiit*)[II]	9 776	33,5	11
Демократы[III]	3 468	11,9	4
Партия Налерака (*Partii Naleraq*)[IV]	3 423	11,7	3
Солидарность[V]	1 919	6,6	2

[1] Информация взята с официального портала о выборах в Гренландии URL: http://valg.gl/ (accessed: 17.02.2017)

Инуитская (Народная) партия (*Inuit Party*)[VI]	477	1,6	0
Независимые кандидаты	22	0,1	0
Недействительные/ незаполненные бюллетени	301	-	-
ИТОГО	**29 488**	**100**	**31**
Кол-во зарегистрированных избирателей	40 424	72,9	

[I] ***Сиумут*** (в переводе с гренландского языка означает «Вперед») является социал-демократической партией. Первоначально образована в 1971 году как политическое движение, преобразованное в 1977 году в политическую партию.

[II] ***Инуит Атакатигиит*** (в переводе с гренландского языка означает «Народное сообщество») по своим взглядам является социал-демократической сепаратистской партией, выступающей за провозглашение Гранландии независимым государством. Партия была образована в 1976 году на волне молодежного радикализма в Дании в 70-х годах XX века. Изначально она придерживалась левых взглядов, впоследствии стала выступать в поддержку приватизации и рыночной экономики.

[III] ***Демократы*** являются правоцентристской продатской партией. Члены партии скептически относятся к провозглашению полной независимости Гренландии и отделению ее от Дании. Выступают за улучшение образования и жилищных условий для иннуитов. Партия была образована в 2002 году.

[IV] ***Партия Налерака*** — политическая партия центристского толка, была образована в 2014 году.

[V] ***Солидарность*** является либеральной консервативной политической партией в Гренландии и одновременно является партнером датской партии Венстре. В настоящее время является самой про датски настроенной политической партий Гренландии, выступает против отделения от Дании.

[VI] ***Инуитская партия*** является сепаратисткой партией в Гренландии, образованной членами, вышедшими из рядов партии Инуит Атакатигиит. Инуитская партия выступает против облегчения порядка выдачи лицензий на добычу полезных ископаемых иностранным компаниям и против либерализации трудового законодательства в отношении иностранцев.

Вновь избранный инатсисартут собирается на первое свое заседание в кратчайшие сроки, но в любом случае не позднее 45 дней с момента своего избрания. Первое заседание открывает

депутат с наибольшим депутатским стажем, если таких депутатов несколько, то старший из них по возрасту.

Новый состав парламента избирает Комиссию по проверке итогов выборов, состоящую из председателя (старейшего по возрасту депутата) и четырех членов, которых назначает председатель Комиссии. Комиссия проверяет соответствие избранных депутатов требованиям, необходимым для избрания и членства в парламенте и правительстве.

На первом заседании после избрания, а также в начале каждой новой сессии парламента (в начале сентября) депутаты избирают из своего состава председателя парламента и четырёх его заместителей. Совместно они образуют коллегиальный руководящий орган — президиум.

Внутренняя организация инатсисартута, порядок его работы регламентируются Уставом от 12 ноября 2012 года. На первом заседании вновь избранного парламента, а также ежегодно в начале новой парламентской сессии в палате формируются следующие комиссии: Мандатная комиссия, Комиссия внутренних дел и безопасности, Законодательная комиссия, Комиссия по финансам и налогообложению, Ревизионная комиссия, а также по предложению президиума могут учреждаться иные комиссии. Парламентские комиссии формируются на пропорциональной основе с использованием *метода д'Ондта*. Каждая комиссия избирает председателя и его заместителя.

Депутаты избирают также парламентского омбудсмана, который независим при осуществлении своих полномочий. Депутаты вправе принять решение об упразднении должности омбудсмана.

Исполнительную власть в Гренландии осуществляет правительство — *наалаккерсуисут* (*Naalakkersuisut*). До 2009 года этот орган именовался *ландсстюре*. Председатель правительства избирается депутатами парламента большинством от общего числа его членов. Впоследствии он вносит в парламент кандидатуры отдельных членов правительства. Члены правительства не обязательно должны быть избраны из депутатов парламента, но кандидаты на правительственные должности должны обладать избирательными правами. Поскольку в Гренландии воспринят

один из принципов парламентаризма [Могунова 2001: 255–285], формирование правительства осуществляется парламентским способом, а главой правительства становится представитель партии большинства в парламенте[1].

Председатель правительства распределяет дела между членами правительства. Он может отправить любого члена правительства в отставку по своему усмотрению, может осуществить перестановку в правительстве, однако на назначение новых лиц в правительстве требуется предварительное согласие парламента. Допускается добровольная отставка члена правительства, однако для этого также требуется согласие депутатов парламента. В настоящее время в состав правительства Гренландии входит 9 членов: председатель правительства, два его заместителя (они одновременно возглавляют отдельные министерства) и шесть отраслевых министров, некоторые из которых возглавляют сразу несколько министерств. На сегодняшний день действуют следующие министерства: министерство по делам семьи, гендерного равенства, социальных дел и юстиции; министерство рыболовства и охоты; министерство финансов и налогообложения; министерство промышленности, труда и торговли; министерство иностранных дел; министерство здравоохранения; министерство по вопросам образования, культуры, исследований и церкви; министерство по вопросам независимости, природы, окружающей среды и сельского хозяйства; министерство минеральных ресурсов.

Автономия Фарерских островов

Фарерские острова (название островов в переводе означает «Овечьи острова») представляют собой группу островов в северной части Атлантического океана между Шотландией и Ислан-

[1] Действующее правительство Гренландии сформировано на основе коалиционного соглашения, заключенного 27 октября 2016 года на период 2016–2018 гг. тремя партиями: Сиумут, Инуит Атакатигиит и Партией Налерака. Текст коалиционного соглашения доступен на официальном сайте правительства Гренландии URL: http://www.naalakkersuisut.gl/en/Naalakkersuisut/Koalitionsaftale (accessed: 11.03.2017).

дией. Достоверных сведений о том, когда были колонизованы Фарерские острова, нет, но местоположение островов заставляет предполагать, что скандинавские крестьяне стали селиться на Оркнейских и Шетландских островах, возможно, еще до или одновременно с заселением Ирландии. В 825 году ирландский монах Дикуиль писал, что «ирландские отшельники жили уже почти сто лет на некоем безымянном архипелаге к северу от Британии, где было бесчисленное количество овец и множество морских птиц»[1].

Площадь Фарерских островов составляет 1 395 кв. км., население — около 50 тыс. жителей. Фарерские острова разделены на шесть регионов и 34 коммуны. В фарерских регионах не существуют представительные органы (в отличие от регионов материковой Дании), власть автономии в них представлена губернаторами, т.н. сисельманами (фар.: *sýslumaður*). Представительные органы городов — городские советы (фар.: *býráð*), избираемые населением, представительные органы коммун — коммунальные правления (фар.: *kommunustýrið*), избираемые населением, исполнительную власть в городах и коммунах осуществляют старосты (фар.: *borgarstjórar*).

В отличие от Гренландии Фарерские острова всегда обладали автономным статусом. Несмотря на то, что острова попеременно входили в состав разных государств, они имели свой представительный орган управления, упоминание о котором содержится еще в «Фарерской саге» 1200 года, написанной на исландском языке[2]. Однако сам орган появился значительно раньше — сразу после заселения островов выходцами из севера. Хотя в 1035 году Фарерские острова вошли в состав владе-

---

[1] Эльсе Р. 2009 *Мир викингов*. Доступ: http://modernlib.ru/books/roesdal_ else/mir_vikingov_s_illyustraciyami/read_21 (дата обращения: 17.02.2017).

[2] «Фарерская сага» (или «Сага о фарерцах») — исландская сага, изложенная в начале XIII века, повествующая о событиях, происходивших на Фарерских островах в период с X по XI вв. (однако встречаются и упоминания о более ранних событиях, в частности, о заселении Фарер викингами). Для фарерцев сага является одним из произведений, формировавших национальное самосознание [Исландские саги 2004: 108].

ний норвежских королей, порядок деятельности в них оставался прежним.

Первоначально представительный орган Фарерских островов назывался *альтингом*[1]. В нем принимали участие все взрослые жители островов. С принятием закона 1274 года альтинг был переименован в *лёгтинг*, это же название сохраняется до сих пор. В соответствии с законом 1274 года лёгтинг состоял из 36 членов, избиравших должностное лицо, которое официально назначалось на этот пост королем. Помимо него центральное правительство на Фарерских островах представлял специальный королевский чиновник, который также являлся представителем монарха и в лёгтинге. Он одновременно выполнял функции общественного обвинителя. На тот момент лёгтинг осуществлял судебные функции, выступая в качестве верховного суда, в который могли быть обжалованы решения различных островных судов.

В 1380 году Фарерские острова перешли под датскую юрисдикцию, но продолжали рассматриваться как территория, связанная с Норвегией.

С вступлением в силу на территории Фарерских островов Свода норвежского права Христиана V число мест в лёгтинге увеличилось до 48. Однако ни одно лицо не могло заседать в лёгтинге более одного года. Естественным результатом такого положения стала неэффективность и малая компетентность членов представительного органа, что, в свою очередь, привело к ослаблению его роли в управлении местными вопросами и, наоборот, способствовало укреплению позиций датских центральных властей.

После выхода Норвегии из состава Дании по Кильскому договору 1814 года Фарерские острова остались, тем не менее, под юрисдикцией датского королевства.

В 1816 году фарерский лёгтинг был распущен. Дания стала централизованным государством, в котором местное управление, в т.ч. и на территории Фарерских островов, осуществлялось наместниками монарха. Фарерские острова стали одним из ам-

[1] Такое же название имеет парламент Исландии.

тов (провинций), управление в котором осуществлял главный административный чиновник. Он единолично решал, какие законы королевства подлежат применению на территории Фарерских островов.

В 1852 году по требованию жителей Фарер деятельность лёгтинга была восстановлена. Однако он действовал, скорее, как консультативный орган центральных датских властей по вопросу осуществления управления Фарерскими островами. Лёгтинг того периода состоял из 18 представителей. В 1906 году количество его членов увеличилось до 22, а положение самого органа оставалось прежним.

После Второй мировой войны большинство жителей Фарерских островов высказались за новый политический статус в составе датского королевства. После переговоров между центральным правительством и представителями лёгтинга было принято решение о проведении референдума по вопросу о статусе Фарер. Референдум состоялся 14 декабря 1946 года. Гражданам пришлось делать выбор между полной независимостью Фарерских островов от Дании и предоставлением им автономии с определенным объемом полномочий в соответствии с Законом об автономии. Результаты референдума показали, что большинство населения, хотя и незначительное, высказалось за полную независимость Фарерских островов. После проведения референдума возник вопрос о том, считать ли состоявшийся референдум консультативным или постановляющим. Обсуждение этого вопроса затянулось, точка в споре была поставлена после принятия Закона об автономии Фарерских островов 1948 года, в соответствии с которым было признано, что Фарерские острова являются частью датской территории и представляют в нем самоуправляющуюся народную общность.

После принятия Закона об автономии Фарерских островов 1948 года деятельность лёгтинга в корне изменилась. До принятия Закона 1948 года он рассматривался как консультативный орган, после вступления в силу Закона превратился в самостоятельный законодательный орган, наделенный полномочиями по принятию законов, относящихся к предметам ведения Фарерс-

ких островов. В соответствии с Законом об автономии Фарерских островов полномочия в законодательной сфере разделены на два блока (приложения «А» и «В»). Отдельные законодательные полномочия, перечисленные в приложении «А», могут быть осуществлены лёгтингом по желанию датского правительства и самого лёгтинга. Законодательные полномочия, указанные в приложении «В», могут быть переданы лёгтингу только в том случае, если об этом будет принято решение датского правительства и правительства Фарерских островов (*ландсстюре*). Законодательные полномочия по вопросам, не переданным на утверждение лёгтинга, сохраняются за Фолькетингом, в котором Фарерские острова представлены двумя депутатами.

Согласно Закону об автономии Фарерских островов 1948 года решение внутренних вопросов относится к исключительным предметам ведения фарерского лёгтинга. На этот счет был принят специальный Закон об автономии Фарерских островов № 103 от 26 июня 1994 года. Согласно § 1 этого Закона законодательная власть по вопросам, относящимся к ведению Фарерских островов, стала делиться между лёгтингом и премьер-министром Фарерских островов (*лёгмадюром*). Исполнительная власть на Фарерских островах принадлежит правительству. Судебную власть осуществляют датские суды. Собственных судов на Фарерских островах не существует, а судебные органы формируются в соответствии со специальным Законом о судебной власти на Фарерских островах, принимаемым парламентом Дании.

В 2005 году начался новый этап в развитии автономии Фарерских островов. В мае 2005 года Фолькетинг принял два акта, которые стали составными частями Закона об автономии Фарерских островов 1948 года:

— Закон о вопросах, относящихся к предметам ведения фарерских властей № 79 от 12 мая 2005 года;

— Закон о заключении правительством Фарерских островов международных договоров № 80 от 14 мая 2005 года.

Закон № 79 от 12 мая 2005 года о вопросах, относящихся к предметам ведения фарерских властей, затрагивал вопросы, которые передавались в ведение Фарерских островов. Данный

Закон лег в основу статьей 2 и 3 действующего сегодня Закона об автономии и заменил приложения «А» и «В» первоначальной редакции Закона об автономии 1948 года. В статье 1 Закона о вопросах, относящихся к предметам ведения фарерских властей от 12 мая 2005 года, перечислены вопросы, которые остаются в исключительной компетенции центральной власти и не могут быть переданы органам власти Фарерских островов: 1) Конституция Королевства Дании; 2) гражданство Королевства Дании; 3) Верховный суд Королевства Дании; 4) внешняя политика, безопасность и оборона; 5) денежная и валютная политика. Статья 2 указанного Закона, действующая в редакции Закона № 55 от 26 мая 2011 года[1], предусматривает, что следующие вопросы могут быть переданы фарерским органам после соответствующих переговоров между датскими и фарерскими властями: тюрьмы и места лишения свободы; финансовые институты и финансовые контрольные органы; гражданская авиация; государственное страхование; услуги здравоохранения, медицинская практика, акушерство, госпитализация; право интеллектуальной собственности; геодезия; паспорта; полиция, прокурорская власть и соответствующие элементы уголовной юстиции; правоспособность, семейное и наследственное право; судебная власть, включая учреждение судов; правовая практика; лечение психически больных людей; морское право, гидрографическая служба, служба маяков; иммиграция и охрана границ.

Закон о заключении правительством Фарерских островов международных договоров № 80 от 14 мая 2005 года наделил правительство Фарер правом заключения международных договоров по вопросам, относящимся к предметам ведения Фарерских островов, а также содержал положения, регулирующие вопросы

[1] Закон № 79 от 12 мая 2005 года о вопросах, относящихся к предметам ведения фарерских властей впоследствии неоднократно изменялся соответствующими законами (Законом № 41 от 10 мая 2006 года, Законом № 105 от 12 декабря 2006 года; Законом № 62 от 7 июня 2007 года, Законом № 93 от 22 октября 2007 года, Законом № 35 от 19 мая 2008 года, Законом № 53 от 7 июня 2008 года, Законом № 54 от 7 июня 2008 года, Законом № 53 от 11 мая 2009 года, Законом № 7 от 17 февраля 2010 года, Законом № 55 от 26 мая 2011 года.

членства Фарерских островов в международных организациях. Согласно п. 2 статьи 1 данного Закона международные договоры по вопросам, затрагивающим одновременно Фарерские острова и Гренландию, могут быть заключены правительствами обеих автономий на основании их совместного решения. Данный Закон предоставлял право Фарерским властям направлять своих представителей в дипломатические миссии Дании за рубежом для представления интересов Фарерских островов за границей (статья 3). Закон также предусмотрел, что правительство Дании вправе по требованию правительства Фарерских островов подать от имени автономии заявление о присоединении к международной организации, не предусматривающей членства исключительно государств и государственных союзов, при условии, однако, если такое членство будет соответствовать конституционному статусу Фарерских островов (статья 4).

Следует отметить, что, несмотря на то, что Фарерские острова являются частью территории Королевства Дании, они, как и Гренландия, не входят в ЕС. Дания же является членом Европейского Сообщества (позднее — Европейского Союза) с 1973 года [Ракитская 2011: 259]. Декларация № 25 к Маастрихтскому договору (Декларация о представительстве интересов заморских стран и территорий) принимает во внимание правовое положение датских автономных образований. По смыслу Декларации, сотрудничество во внешней политике между правительствами — членами государств ЕС не должно препятствовать Дании самостоятельно действовать, когда это необходимо, для того, чтобы защитить внешнеполитические интересы своих автономий. Таким образом, автономные образования, являясь субнациональными территориями суверенных государств, могут непосредственно влиять на решения ЕС, затрагивающие интересы автономий.

В отличие от жителей Гренландии, фарерцы не обладают гражданством ЕС [Конституционно-правовой механизм… 2004: 182]. Что же касается европейского гражданства жителей Фарерских островов, то на этот счет в Протоколе к договору о присоединении Дании к Европейскому Сообществу содержится оговорка, в соответствии с которой датские граждане, проживающие на

Фарерских островах, не рассматриваются гражданами страны в соответствии с положениями международного договора. Поэтому датские подданные, проживающие на Фарерских островах, не являются гражданами ЕС, в то время как граждане иных государств-членов ЕС, проживающие на Фарерских островах, признаются гражданами ЕС. Более того, на территорию Фарерских островов не распространяется действие Шенгенского соглашения, при этом никакой пограничной проверки паспортов при перемещении из государств-членов ЕС на Фарерские острова и обратно не существует, так как Фарерские острова с 1966 года являются членом Североевропейского паспортного союза, а с 2001 года пограничный паспортный контроль между странами Северного совета и шенгенским пространством упразднен.

В 2006 году Фарерские острова заключили особое экономическое соглашение с Исландией, предусматривающее единое экономическое пространство, на котором осуществляется свободное перемещение товаров, услуг, капитала и рабочей силы. Фарерские острова заключили также ряд международных соглашений с Норвегией, Швейцарией, а также договор с Российской Федерацией о предоставлении режима наибольшего благоприятствования.

Фарерские острова являются самостоятельным членом ряда международных организаций (Североатлантической комиссии морских млекопитающих), ассоциированным членом трёх специальных подразделений ООН (Международной морской организации, ЮНЕСКО, Продовольственной и сельскохозяйственной организации).

Представительства Фарерских островов учреждены в Копенгагене, Брюсселе, Лондоне, Рейкьявике и Москве. Представительства в Брюсселе, Лондоне, Рейкьявике и Москве учреждены при сотрудничестве с МИДом Дании.

Таким образом, реформы 2005 года способствовали предоставлению полного внутреннего самоуправления Фарерских островов и более широкой внешней самостоятельности этой автономии. Данная реформа, тем не менее, не рассматривалась сторонами как реализация или подмена права Фарерских островов

на полное самоопределение. Правительство Дании, как уже отмечалось выше, допускает возможность провозглашения полной независимости Фарерских островов по решению народа, проживающего на их территории.

В феврале 2016 года премьер-министр Фарерских островов Аксель В. Йоханнесен объявил о проведении фарерского референдума по вопросу о принятии конституции Фарерских островов. Проведение референдума запланировано на 25 апреля 2018 года. Конституция Фарерских островов в случае ее принятия станет первой конституцией этой датской автономии. Предполагается, что она провозгласит право фарерского народа на самоопределение, а также его фундаментальные права и свободы. В конституцию планируется включение нормы о том, что вопрос о дальнейшей независимости от Дании или дальнейшей интеграции с ней должен быть решен фарерским народом на референдуме. Равно вопросы о членстве островов в наднациональных организациях, в т.ч. в ЕС, также должны решаться народом путем всенародного голосования. По словам премьер-министра Фарерских островов Акселя Йоханнеса, принятие собственной конституции станет «триумфом для фарерского народа и для демократии на Фарерских островах»[1].

В настоящее время организация автономной власти на Фарерских островах регламентируется Законом об автономии Фарерских островов № 103 от 26 июня 1994 года. Согласно § 2 этого Закона законодательным органом Фарерских островов является лёгтинг, состоящий из не более чем 33 членов.

Активным избирательным правом в законодательное собрание наделяются лица, обладающие датским гражданством, достигшие возраста 18 лет, постоянно проживающие на территории Фарерских островов и являющиеся дееспособными. Пассивным избирательным правом обладают те же лица, кто наделяется активным избирательным правом при условии, если они не обвинены в совершении преступления (предусматривающего тюрем-

[1] Официальный портал правительства Фарерских островов. URL: http://www.government.fo/news/news/ (accessed: 17.02.2017).

ное заключение сроком на четыре месяца и более) и, по общему мнению, не признаны незаслуживающими мандата. Лицо не может быть признано незаслуживающим депутатского мандата, если истекло 5 лет с момента вынесения приговора либо если оно было помиловано или освобождено из мест предварительного заключения.

Депутаты лёгтинга избираются сроком на четыре года путем всеобщего свободного прямого избирательного права при тайном голосовании. На выборах применяется пропорциональная избирательная система, мандаты распределяются с использованием *метода д'Ондта*.

Решение о проведении выборов принимается премьер-министром Фарерских островов в срок не ранее чем за пять и не позднее чем за четыре недели до дня голосования.

Решение о признании итогов выборов недействительными принимаются самим лёгтингом. Он также решает вопрос об удовлетворении избранными депутатами требованиям, предъявляемым к членству в лёгтинге.

Итоги голосования в лёгтинг на выборах 1 сентября 2015 года[1]

Наименование политической партии	Количество голосов избирателей	Процент голосов избирателей, %	Количество мандатов
Социал-демократическая партия[I]	8 093	25,1	8
Республиканская партия[II]	6 691	20,7	7
Народная партия[III]	6 102	18,9	6
Юнионистская партия[IV]	6 046	18,7	6
Прогрессивная партия[V]	2 241	7,0	2
Партия центра[VI]	1 779	5,5	2
Автономная партия[VII]	1 305	4,1	2
ИТОГО	**32 347**		

[1] Официальный портал лёгтинга. URL: http://www.faroeislands.fo/government-politics/parliament/ (accessed: 17.02.2017).

[I] ***Социал-демократическая партия*** (в дословном переводе с фарерского языка — «Партия равенства») была учреждена 1925 году. Является сторонницей сохранения связей с Данией, но не столь ревностной как Юнионистская партия.

[II] ***Республиканская партия*** была образована в 1948 году. По социально-политическим воззрениям является партией левого толка.

[III] ***Народная партия*** была сформирована в 1940 году. Является консервативно-либеральной политической партией. Традиционно поддерживает автономию для Фарерских островов и большую их независимость в отношениях с Данией.

[IV] ***Юнионистская партия*** — консервативно-либеральная аграрная партия. Была образована в 1906 году. Выступает за сохранение союза с Данией. Тесно сотрудничает с датской партией Венстре. — Прим. автора.

[V] ***Прогрессивная партия*** была учреждена в 2011 году, выделившись из Народной партии. Является либеральной партией, выступающей за отделение от Дании.

[VI] ***Партия центра*** является христианско-демократической консервативной партией, выступает против расширения прав сексуальных меньшинств. Была учреждена в 1992 году.

[VII] ***Автономная партия*** была сформирована в 1906 году. Является либеральной и регионалистской политической партией. Выступает за переход от автономии к полной независимости и за провозглашение Фарерских островов суверенным государством.

Вновь избранный лёгтинг собирается на первое свое заседание на 12-й рабочий день с даты проведения выборов при условии, если лёгмадюр (премьер-министр) не созвал лёгтинг на первое заседание ранее этого срока.

На первом заседании палаты на весь легислатурный срок избираются председатель палаты и его заместитель. Досрочное прекращение их полномочий возможно по собственному желанию, а также по письменному требованию не менее чем 4/5 членов лёгтинга.

Новая сессия лёгтинга начинается 29 июля (День святого Олава) и длится до 29 июля следующего года. В День святого Олава председатель лёгтинга, его члены, лёгмадюр, министры правительства, а также иные правительственные чиновники прибывают процессией из здания парламента в национальный собор, где проходит праздничная служба, после чего возвращаются в здание парламента. Председатель лёгтинга принимает решение

о том, какие официальные лица будут участвовать в процессии и каким образом процессия будет организована.

В начале работы новой сессии лёгтинга лёгмадюр обращается с посланием к нации, в котором раскрываются задачи и цели правительства на предстоящий период. В течение шести рабочих дней в лёгтинге проходят дебаты по правительственной программе.

Председатель лёгтинга принимает решение о созыве палаты на сессию, а также объявляет повестку заседаний. Он обязан созвать парламент на заседание по письменному требованию не менее 2/5 членов лёгтинга либо лёгмадюра.

На заседаниях лёгтинга вправе присутствовать лёгмадюр, члены правительства, ригсомбудсман. Они могут выступать в палате, но не обладают правом участия в голосовании.

Заседание лёгтинга правомочно, если на нем присутствует более половины его членов.

Лёгтинг вправе учреждать расследовательские комиссии, которые наделены правом требовать получения любой письменной или устной информацию как от обычных граждан, так и от должностных лиц.

В лёгтинге на пропорциональной основе формируются парламентские комиссии. Численный и персональный состав комиссий определяется самой палатой.

Любой депутат лёгтинга вправе выносить на рассмотрение палаты любой вопрос общественной важности, а также вправе направлять запросы лёгмадюру или министру правительства.

Исполнительную власть на Фарерских островах осуществляет *ландсстюре* (правительство). Оно состоит из лёгмадюра и не менее двух министров. Точное количество министров устанавливается лёгмадюром, он же осуществляет их назначение на должность и распределяет между ними полномочия. Одного из членов правительства он назначает своим заместителем.

Лёгмадюр назначается парламентским способом: до его назначения председатель лёгтинга проводит консультации с представителями политических партий в парламенте. В течение десяти рабочих дней с момента отставки прежнего лёгмадю-

ра председатель лёгтинга вносит на рассмотрение парламента новую кандидатуру. Не позднее чем через четыре рабочих дня с момента внесения кандидатуры на должность лёгмадюра должно быть проведено голосование. Кандидатура отклоняется, если против нее проголосует более полвины депутатов лёгтинга. В таком случае председатель лёгтинга должен провести новые консультации с представителями политических партий в лёгтинге по новой кандидатуре на должность председателя правительства. В случае если депутаты лёгтинга не изберут лёгмадюра в течение четырех раз, прежний лёмадюр распускает лёгтинг и объявляет о проведении новых парламентских выборов. В случае назначения на должность лёгмадюра кого-либо из депутатов он приостанавливает свой депутатский мандат на период работы в правительстве (принцип несовместимости членства в парламенте и правительстве).

Лёгмадюр и министр ландсстюре могут быть досрочно освобождены от должности по собственному желанию. Лёгмадюра досрочно от должности освобождает председатель лёгтинга, а министра ландсстюре — лёгмадюр.

Досрочная отставка лёгмадюра или министра возможна также в том случае, если им будет выражен вотум недоверия, за который проголосовало большинство от общего числа членов парламента. Отставка лёгмадюра влечет за собой отставку всех министров, но они будут продолжать исполнять свои полномочия до момента назначения нового лёгмадюра. Правительство в таком случае становится *служебным*, т.е. вправе заниматься решением только текущих вопросов [Правительство… 2016: 319]. В ответ на выражение лёгмадюру вотума недоверия у него имеется право в течение одной недели принять решение о роспуске лёгтинга и назначении внеочередных парламентских выборов.

Лёгтинг вправе учредить *специальный комитет* в составе трех депутатов парламента для проверки законности деятельности ландсстюре. Если члены комитета заподозрят правительство в совершении незаконных действий, то они могут потребовать от председателя лёгтинга назначить независимого несудебного советника, который будет осуществлять расследование и будет

отвечать за подготовку специального доклада, который впоследствии должен быть передан на рассмотрение парламента. Не менее 2/5 депутатов лёгтинга наделены правом потребовать в письменной форме назначения такого советника. Советником может стать лицо, обладающее юридическим образованием, не состоящее на службе в ландсстюре, правительственных органах, судах. Советник наделяется правом требовать получения устной и письменной формации от обычных граждан и должностных лиц.

Интересы Фарерских островов в государственных органах Дании представляет ландсстюре. Оно наделено правом принимать решения по вопросам, отнесенным к компетенции центральных властей, в обсуждении которых вправе принимать участие фарерские власти или по которым возможно заключение международных договоров. Ландсстюре не вправе без согласия лёгтинга самостоятельно заключать договоры, требующие согласия лёгтинга на их имплементацию или представляющих особую важность. Если подобный договор передается лёгтингу для ратификации, лансстюре устанавливает, какие парламентские законы и датские законодательные рекомендации требуются для имплементации международного договора. Международные договоры, передаваемые датскими властями на рассмотрение органов власти Фарерских островов, подлежат рассмотрению ландсстюре.

Лёгтинг формирует специальный *Комитет по иностранным делам*, состоящий из семи депутатов, с которым ландсстюре проводит предварительные консультации до принятия решений по международным вопросам, представляющим наибольшую важность. Ландсстюре обязано консультироваться с Комитетом также по предметам переговоров, проводимых с датскими властями, представляющих особую важность для взаимоотношений между Фарерскими островами и Данией.

***

В заключении следует отметить, что анализ правового статуса Фарерских островов и Гренландии в составе Дании, а также конституционно-правового регулирования вопросов взаимоотношений между центральными органами власти и органами власти

обеих автономий свидетельствует о процессах регионализации в унитарной Дании. Подходы к разграничению предметов ведения между центром и автономиями напоминает схему взаимоотношений между центром и субъектами в государстве с федеративной формой государственного устройства [Кремянская 2015]. На наш взгляд, отношения между Данией и ее автономиями в определенной степени схожи с отношениями между Нидерландами и ее островными территориями (Арубой, Кюрасао, Сен-Мартеном), при этом Королевство Нидерланды некоторые исследователи относят к федерации [Ракитская, Орлов, Ефимова 2016: 11].

Датские автономии не подпадают под традиционное понимание международной правосубъектности, но пользуются элементами статуса субъектов международного права.

В Дании, как, в общем, и других европейских странах, в составе которых имеются территориальные образования с автономным статусом, автономии связываются с идеями децентрализации и демократизации, являясь единицами административно-территориального деления, пользуются самостоятельностью во многих сферах деятельности и лучшим образом решают вопросы экономического, социального, культурного развития местного населения. За автономными образованиями признается будущее, так как они наиболее эффективно способствуют развитию регионов, обеспечивают национальное согласие, причем территориальный подход считается основополагающим при создании автономных единиц [Лукашева 1998: 4]. Регионализация имеет несомненные плюсы, обеспечивая, в частности, сочетание необходимой централизации в государстве с обширными правами территорий. Но есть и обратная сторона процесса регионализации: по мнению некоторых исследователей, регионализм может выйти за пределы унитарного государства, не превратившись при этом в федерализм со свойственными ему институтами сохранения единства государства[1].

[1] *Сироткин И.Г.* 2009. Автономия как способ решения этнокультурных проблем: виды и средства воплощения — Электронный журнал «Политэкс». Доступ: http://www.politex.info/content/view/595/30/ (дата обращения: 1.02.2017).

Список использованной литературы:

1. Исаев М.А. 2002. *Основы конституционного права Дании*. М.: Муравей. 344 с.

2. Исаев М.А. 2004a. *Механизм государственной власти в странах Скандинавии*. М.: ОАО «Издательский дом “Городец”». 400 с.

3. Исаев М.А. 2004b. *Механизм государственной власти в странах Скандинавии. Конститутуционно-правовые аспекты*. Дис… док.юр. наук. М. 371 с.

4. *Исландские саги*. Т. 2. Под ред. С.Ю. Агишева, А.В. Бусыгина, В.В. Рыбакова. 2004. М.: Языки славянской культуры. 608 с.

5. Карпенко К.В. 2003. Роль и значение конституционного контроля в системе права. — *Учёные записки Дипломатической Академии МИД РФ*. М. С. 209–224.

6. Конституционное право государств Европы. Отв. ред. Д.А. Ковачев 2005. М.: Волтерс Клувер. 320 с.

7. *Конституционное право зарубежных стран: учебник*. Под ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. 4-е изд. 2016. М.: Норма: Инфра-М. 976 с.

8. *Конституционно-правовой механизм внешней политики: учебное пособие*. 2004. М.: РОССПЭН. 319 с.

9. Кремянская Е.А. 2012. Право на использование родного языка. Опыт европейских государств как пример для использования в странах СНГ — *Право и управление. XXI век*. № 1 (22). С. 27–31.

10. Кремянская Е.А. 2015. *Теория и практика федерализма: сравнительно-правовое исследование: монография*. М.: МГИМО-Университет. 146 с.

11. Лейбо Ю.И., Орлов А.Г., Ракитская И.А. 2012. *Конституционное право зарубежных стран: учебник*. М.: Статут. 261 с.

12. Лукашева Н.В. 1998. *Правовое положение автономных образований в странах Северной Европы.* Автореф. дисс. … канд. юрид. наук. Екатеринбург. 23 с.

13. Могунова М.А. 2001. *Скандинавский парламентаризм. Теория и практика.* М.: РГГУ. 350 с.

14. *Омбудсман в зарубежных странах: коллективная монография*. Под ред. А.Г. Орлова, Н.А. Славкиной. 2014. М.: МГИМО-Университет. 188 с.

15. *Правительство в зарубежных странах: коллективная монография*. Под ред. К.В. Карпенко. 2016. М.: МГИМО-Университет. 369 с.

16. Ракитская И.А. 2001. *Формы парламентского контроля в Скандинавский странах и Финляндии*. Дисс. … канд. юрид. наук. М. 197 с.

17. Ракитская И.А. 2011. Конституционные основы европейского сотрудничества Дании и роль Фолькетинга в европейской интеграции — *Вестник МГИМО-Университета*. № 3(18). С. 259–266.

18. Ракитская И.А., Орлов А.Г., Ефимова Л.М. 2016. *Современные избирательные системы. Вып. 11: Нидерланды, Никарагуа, Сингапур*. М.: РЦОИТ. 397 с.

19. *Современное зарубежное избирательное право: монография*. Под ред. А.Г. Орлова, Е.А. Кремянской. 2013. М.: МГИМО-Университет. 334 с.

20. Чурсина Т.И., Орлов А.Г., Ракитская И.А., Половченко К.А. 2009. *Современные избирательные системы. Вып. 4: Австралия, Венесуэла, Дания, Сербия*. М.: РЦОИТ: Ин-октаво. 480 с.

21. Шашкова А.В. 2016. *Конституционное право зарубежных стран*. 2-е изд. М.: Юрайт. 189 с.

22. *Danmarks Riges Lov med kommentarer. 2. Udgave, 1. Oplag*. Red. Af Henrik Zahle. 2006. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag. 640 s.

23. Germer 2012. P. *Statsforfatningsret*. 5 udg. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag. 450 s.

24. Germer P. 2003. *Statsforfatningsret*. 3 udg. København, Jurist- og Økonomforbundets Forlag. 402 s.

25. Lapudoth R. 1996. *Autonomy: Flexible Solutions to Ethnic Conflicts*. Washington: U.S. Institute for Peace. 276 p.

26. Lyck L. 2012. *Development of the Greenland Home Rule Model and Its Relevance to an Autonomy Statute for the Sahara Region*. 12 p. Доступ: http://openarchive.cbs.dk/bitstream/

handle/10398/8479/LYCK_2012_5.pdf?sequence=1 (Дата обращения: 19.02.2014).

27. *Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy: Assessing Advantages, Deficiencies, and Risks*. Ed. by Tove H. Malloy, Alexander Osipov, Balazs Vizi. 2015. Oxford: Oxford University Press. 335 p. DOI: 10.1093/acprof:oso/9780198738459.001.0001.

28. Rakitskaya I.A. 2017. Regionalization in Denmark in the light of political transformations in Europe (exemplified by changes in the legal status of autonomies in Greenland and the Faroe Islands) — *Law and Government. XXI century*. № 1 (42). P. 22–30.

References

1. Chursina T.I., Orlov A.G., Rakitskaya I.A., Polovchenko K.A. *Sovremennye izbiratel'nye sistemy. Vyp. 4: Avstraliya, Venesuela, Daniya, Serbiya* [Modern Electoral Systems. Issue 3: Australia, Venezuela, Denmark, Serbia]. Moscow: RTsOIT; In-oktavo Publ. 480 p. (in Russ.).

2. *Danmarks Riges Lov med kommentarer. 2. Udgave, 1. Oplag*. Red. Af Henrik Zahle. — København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag. 2006. 640 p.

3. Germer P. Statsforfatningsret. 5 udg. København, Jurist- og Økonomforbundets Forlag. 2012. 445 p.

4. Germer P. Statsforfatningsret. 3 udg. København, Jurist- og Økonomforbundets Forlag. 2003. 402 p.

5. Isaev M.A. *Mekhanizm gosudarstvennoi vlasti v stranakh Skandinavii* [Mechanism of Public Power in the Scandinavian Countries]. Moscow: OAO «Izdatel'skii dom "Gorodets"» Publ. 2004a. 400 p. (in Russ.).

6. Isaev M.A. *Mekhanizm gosudarstvennoi vlasti v stranakh Skandinavii. Konstititutsionno-pravovye aspekty*. Dis…dok. yur. nauk [Mechanism of Public Power in the Scandinavian Countries. Constitutional Aspects. Doctoral thesis]. 2004b. Moscow. 371 p. (in Russ.).

7. Isaev M.A. *Osnovy konstitutsionnogo prava Danii* [The Basics of Constitutional Law of Denmark]. Moscow: Muravei Publ. 2002. 344 p. (in Russ.).

8. *Islandskie sagi.* T. 2. Pod red. S. Yu. Agisheva, A. V. Busygina, V. V. Rybakova [Icelandic sagas. Vol. 2. Ed. by S. Yu. Agishevf, A.V. Busygin, V.V. Rybakov]. Moscow: Yazyki slavyanskoi kul'tury Publ. 2004. 608 p. (in Russ.).

9. Karpenko K.V. Rol' i znachenie konstitutsionnogo kontrolya v sisteme prava [The Role and the Meaning of Constitutional Review in a Legal System] — *Uchenye zapiski Diplomaticheskoi Akademii MID RF* [Scientific Notes of the Diplomatic Academy of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation]. Moscow. 2003. P. 209–224. (in Russ.).

10. *Konstitutsionnoe pravo gosudarstv Evropy*. Pod red. D.A. Kovacheva [Constitutional Law of the European Countries Ed. By. D.A. Kovachev]. Moscow: Volters Kluver Publ. 320 p. (in Russ.).

11. *Konstitutsionnoe pravo zarubezhnykh stran.* Pod red. M.V. Baglaya, Yu.I. Leibo, M.L. Entina. 2-e. izd. [Constitutional Law of Foreign Countries. Ed. By M.V. Baglay, Yu. I. Leibo, L.M. Entin. 4th. ed.]. Moscow: Norma:Infra-M Publ. 2016. 976 p. (in Russ.).

12. *Konstitutsionno-pravovoi mekhanizm vneshnei politiki: uchebnoe posobie* [Constitutional Mechanism of Foreign Policy: a textbook]. Moscow: ROSSPEN Publ. 2004. 319 p. (in Russ.).

13. Kremyanskaya E. A. 2012. Pravo na ispol'zovanie rodnogo yazyka. Opyt evropeiskikh gosudarstv kak primer dlya ispol'zovaniya v stranakh SNG [The Right to use Your Native Language. The Experience of European Countries as an Example for CIS Countries]. — *Law and Government. XXI century*. 2006. № 1 (22). P. 27–31. (in Russ.).

14. Kremyanskaya E.A. *Teoriya i praktika federalizma: sravnitel'no-pravovoe issledovanie: monografiya* [Theory and Practice of Federalism: comparative analysis: a monograph]. Moscow: MGIMO-Universitet Publ. 2015. 146 p. (in Russ.).

15. Lapudoth R. *Autonomy: Flexible Solutions to Ethnic Conflicts*. Washington: U.S. Institute for Peace. 1996. 276 p.

16. Leibo Yu.I., Orlov A.G., Rakitskaya I.A. 2012. *Konstitutsionnoe pravo zarubezhnykh stran: uchebnik* [Constitutional Law of Foreign Countries: a textbook] M.: Statut Publ. 261 p. (in Russ.).

17. Lyck L. *Development of the Greenland Home Rule Model and Its Relevance to an Autonomy Statute for the Sahara Region.* 2012. 12 p. URL: http://openarchive.cbs.dk/bitstream/handle/10398/8479/LYCK_2012_5.pdf?sequence=1 (accessed: 19.02.2014).

18. Lukasheva N.V. *Pravovoe polozhenie avtonomnykh obrazovanii v stranakh Severnoi Evropy*. *Avtoreferat diss. kand. polit. nauk* [Legal Status of Autonomies in the Countries of Northern Europe. Ph.D. thesis abstract]. Ekaterinburg. 1998. 23 p. (in Russ.).

19. *Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy: Assessing Advantages, Deficiencies, and Risks*. Ed. by Tove H. Malloy, Alexander Osipov, Balazs Vizi. 2015. Oxford: Oxford University Press. 335 p. DOI: 10.1093/acprof:oso/9780198738459.001.0001

20. Mogunova M.A. *Skandinavskii parlamentarizm. Teoriya i praktika* [Scandinavian Parliamentarism. Theory and Practice]. M.: RGGU Publ. 2011. 350 p. (in Russ.).

21. *Ombudsman v zarubezhnykh stranakh: kollektivnaya monografiya*. Pod red. A.G.Orlova, N.A.Slavkinoi [Ombudsman in the Foreign Countries: a collective monograph. Ed. by A.G. Orlov, N.A. Slavkina]. Moscow: MGIMO-Universitet Publ. 2014. 188 p. (in Russ.).

22. *Pravitel'stvo v zarubezhnykh stranakh: kollektivnaya monografiya.* Pod red. K.V. Karpenko [Government in the Foreign Countries: a collective monograph Ed red. K.V. Karpenko]. Moscow: MGIMO-Universitet Publ. 2016. 369 p. (in Russ.).

23. Rakitskaya I.A. *Formy parlamentskogo kontrolya v Skandinavskii stranakh i Finlyandii. Diss. ... kand. yurid. nauk* [Forms of Parliamentary Control in the Scandinavian Countries and Finland. Ph.D. thesis]. Moscow. 2001. 197 p. (in Russ.).

24. Rakitskaya I.A. *Konstitutsionnye osnovy evropeiskogo sotrudnichestva Danii i rol' Fol'ketinga v evropeiskoi integratsii* [Constitutional Basics for European Cooperation of Denmark and the Role of Folketing in the European Integration] — *Bulletin of MGIMO-University*. 2011. № 3(18). P. 259–266. (in Russ.).

25. Rakitskaya I.A., Orlov A.G., Efimova L.M. *Sovremennye izbiratel'nye sistemy. Vyp. 11: Niderlandy, Nikaragua, Singapur*

[Modern Electoral Systems. Issue 11: Netherlands, Nicaragua, Singapore]. Moscow: RTsOIT Publ. 2016. 397 p. (in Russ.).

26. Rakitskaya I.A. *Regionalization in Denmark in the light of political transformations in Europe (exemplified by changes in the legal status of autonomies in Greenland and the Faroe Islands)* — Law and Government. XXI century. 2017. № 1 (42). P. 22-30.

27. Shashkova A.V. *Konstitutsionnoe pravo zarubezhnykh stran. 2-e izd* [Constitutional Law of Foreign Countries]. Moscow: Yurait Publ. 2016. 189 p. (in Russ.).

28. *Sovremennoe zarubezhnoe izbiratel'noe pravo: monografiya.* Pod red. A.G. Orlova, E.A. Kremyanskoi [Modern Foreign Electoral Law. Ed by A.G. Orlova, E.A. Kremyanskaya]. Moscow: MGIMO-Universitet Publ. 2013. 334 p. (in Russ.).

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ РЕФЕРЕНДУМА О НЕЗАВИСИМОСТИ ШОТЛАНДИИ 2014 ГОДА

Автор. Хрисанфов Владимир Владимирович, *соискатель кафедры конституционного права МГИМО МИД России. Email: chryssanthov@mail.ru*

Аннотация. В статье проводится анализ правовых последствий проведенного в сентябре 2014 года референдума о независимости Шотландии с точки зрения законодательных изменений, касающихся статуса шотландской автономии в составе Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии. Дается оценка перспективам дальнейшего укрепления самостоятельности региона и эволюции государственного устройства Великобритании в целом, включая возможность ее федерализации, а также повторного голосования по вопросу отделения Шотландии и его последствий. Приводятся выдержки из основных законодательных актов, научных статей, мнения британских и иностранных авторов.

Ключевые слова: деволюция, Шотландия, независимость, референдум, комиссия Смита, Соглашение Сьюэла, федерация, Брексит

Библиографическое описание: *Хрисанфов В.В.* Конституционно-правовые последствия референдума о независимости Шотландии 2014 года // Актуальные проблемы сравнительного, зарубежного и российского конституционного права / под ред. И.А. Ракитской. М. : МГИМО-Университет. 2017. С. 178-197.

CONSTITUTIONAL CONSEQUENCES OF THE 2014 SCOTTISH INDEPENDENCE REFERENDUM

Author. Vladimir V. Khrysanfov, *post-graduate student of the Department of Constitutional Law, MGIMO-University, MFA Russia. E-mail: chryssanthov@mail.ru*

Abstract. The article examines the legal consequences of the Scottish Independence Referendum held in September 2014 from the point of view of changes in the legislation related to the autonomous status of Scotland as a part of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. It evaluates the prospects of further strengthening the regional self-administration and evolvement of the United Kingdom's system of governance in general including the possibility of its federalization as well as of a new referendum on Scotland's secession and its consequences. It provides excerpts from basic legislation and academic articles as well as opinions of British and foreign authors.

Keywords: devolution, Scotland, independence, referendum, Smith Commission, Sewel Convention, federation, Brexit

Citation: Khrysanfov V.V. Konstitutsionno-pravovye posledstviya referenduma o nezavisimosti Shotlandii 2014 goda [Constitutional Consequences of the 2014 Scottish Independence Referendum]. — *Aktual'nye problemy sravnitel'nogo, zarubezhnogo i rossiiskogo konstitutsionnogo prava.* Pod red. I.A. Rakitskoi [Actual Problems of Comparative, Foreign and Russian Constitutional Law. Ed. by I.A. Rakitskaya]. Moscow: MGIMO-Universitet Publ. P. 178-197.

После состоявшегося 18 сентября 2014 г. референдума о независимости Шотландии, на котором 55,3% принявших в нем участие избирателей проголосовали за то, чтобы регион остался в составе Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, правительство Великобритании вынуждено было приступить к реализации так называемой «клятвы» — обязательств по дальнейшему расширению внутреннего самоуправ-

ления этой части Соединенного Королевства в рамках процесса деволюции — передачи полномочий центра регионам.

Уже на следующий день после голосования, когда его итоги стали очевидными, премьер-министр Великобритании Д. Кэмерон объявил о том, что лорд Р. Смит дал согласие возглавить межпартийную комиссию, которая должна была выработать пакет предложений по расширению компетенции парламента Шотландии, остающейся в составе Соединенного Королевства. В подготовке рекомендаций комиссии приняли участие по два представителя от каждой из основных политических сил Шотландии — Шотландской консервативной юнионистской партии, Шотландской партии зеленых, Шотландской партии лейбористов, Шотландской либерально-демократической партии и Шотландской национальной партии.

В своей работе комиссия руководствовалась следующими подходами к тому, каким должен быть пакет рекомендуемых к передаче Шотландии полномочий:

— содержательным, способствующим решению насущных проблем шотландцев;

— направленным на укрепление деволюции в Шотландии и роли шотландского парламента (включая полномочия парламента в сфере государственных финансов;

— обеспечивающим стабильное, но при необходимости адаптируемое правовое регулирование конституционного статуса Шотландии в составе Великобритании, конструктивное взаимодействие шотландских и центральных властей;

— не зависящим от политических процессов в других частях Великобритании;

— ни в коей мере не наносящим ущерб Соединенному Королевству в целом или какому-либо из составляющих его регионов;

— гарантирующим, что ни центральное правительство, ни правительство Шотландии не выиграет и не проиграет в финансовом отношении вследствие реализации данного пакета;

— реализуемым и соответствующим международным обязательствам Великобритании и Шотландии, в том числе праву Европейского союза.

Итоговый доклад, обобщающий результаты работы комиссии и девяти раундов консультаций с участием пяти ведущих политических партий Шотландии, был опубликован 27 ноября 2014 г.[1] Данный документ предусматривает согласованные на основе принципа консенсуса предложения по передаче полномочий шотландским представительным и исполнительным органам власти, получившие условное наименование Соглашения Смита. По словам самого Р. Смита, данное соглашение предполагает «самую масштабную передачу полномочий шотландскому парламенту с момента его создания». Эти полномочия подразделены на три блока в соответствии с целями, которые преследует их передача на региональный уровень:

— обеспечение долгосрочного и одновременно гибкого решения проблемы конституционно-правового закрепления статуса Шотландии;

— содействие росту благосостояния, экономическому оздоровлению, созданию новых рабочих мест и социальной защите населения;

— укрепление финансовой самостоятельности и ответственности шотландского парламента.

При этом была сделана важнейшая с точки зрения интересов сторонников отделения Шотландии от Великобритании оговорка — «ничто в настоящем докладе не препятствует провозглашению независимости Шотландии в будущем, если так решит народ Шотландии»[2]. Таким образом, авторы документа с самого начала опровергли весьма популярное на тот момент в Британии мнение, что проигрыш шотландских сепаратистов на референдуме 2014 г. позволяет считать вопрос независимости Шотландии закрытым. Впрочем, не уточнялось, каким образом подобное волеизъявление народа Шотландии могло бы быть выражено, хотя

[1] Report of the Smith Commission for further devolution of powers to the Scottish Parliament. November 27, 2014. URL: http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20151202171017/http://www.smith-commission.scot/wp-content/uploads/2014/11/The_Smith_Commission_Report-1.pdf (accessed: 30.04.2017).

[2] Ibidem.

Правительством Шотландии в адрес комиссии направлялось предложение придать характер закона Заявлению о праве для Шотландии 1989 года — декларативному документу, принятому Шотландской конституционной конвенцией и предполагающему право шотландцев «определять форму управления, наилучшим образом соответствующую его потребностям»[1] и тем самым фактически закрепить суверенитет региона, в том числе и в части возможности постановки вопроса об отделении. Однако комиссия предпочла не включать данное предложение в итоговый документ. Такая сдержанность отражает распространенное в современной западной правовой доктрине убеждение, что право регионов на отделение не следует включать в тексты основополагающих законодательных актов, поскольку это «увеличивает риски межэтнического и межфракционного противостояния, сокращает возможности достижения компромисса, создает угрозу шантажа и в целом ставит под сомнение долгосрочные перспективы самоуправления» [Sunstein 1991: 635].

Другой значимой уступкой силам, выступающим за укрепление региональной власти, было включение в текст доклада положения о том, что длящийся характер процесса деволюции предполагает возможность передачи Шотландии большего объема полномочий, нежели предусмотрено докладом, если такая передача будет способствовать достижению упомянутых выше целей.

Из ключевых положений в политической сфере, вошедших в структуру доклада, следует отметить предложение закрепить законодательно статус парламента и правительства Шотландии как постоянно действующих институтов; придать характер обязывающей правовой нормы *Соглашению Сьюэла* — конституционно-правовому обычаю, в соответствии с которым британский парламент не рассматривает законопроекты по вопросам, относящимся к переданным регионам полномочиям; передать шотландским властям компетенцию в области избирательного права,

[1] The Claim of Right for Scotland, 1989. URL: https://thecrownandtheunicorn.wordpress.com/the-claim-of-right-1989/ (accessed: 30.04.2017).

за исключением вопросов, связанных с выборами в общенациональный парламент и Европарламент, а также деятельностью политических партий и некоторыми процедурными аспектами работы Избирательной комиссии.

В экономической сфере доклад сфокусировался на необходимости передачи шотландским органам полномочий власти по управлению и получению доходов от пользования королевской собственностью в Шотландии (британской короне принадлежит, помимо крупных поместий, значительная часть береговой полосы и континентального шельфа, а также практически все морское дно в территориальных водах Великобритании) при условии дальнейшего делегирования соответствующих полномочий местному самоуправлению Шетландских, Оркнейских и Внешних Гебридских островов; по лицензированию разработки месторождений углеводородного сырья (кроме расположенных на шельфе). Значительные полномочия были предложены к передаче на региональный уровень и в части контроля государственных СМИ, в том числе корпорации Би-Би-Си, а также почтовой связи и телекоммуникаций. Что касается социальной политики, властям региона предложено было передать контроль за целым рядом выплат, программ и льгот, в том числе направленных на поддержку безработных, лиц с ограниченными возможностями, обеспечение доступного жилья и субсидирование некоторых коммунальных расходов.

В финансовой сфере было предложено передать шотландским властям полномочия по установлению размера подоходного налога, предоставить дополнительные права на осуществление заимствований для обеспечения государственных инвестиций и поддержания стабильности бюджетной системы, а также направлять в местный бюджет поступления от взимания в регионе налога на добавленную стоимость в размере не менее 10% (при существующем НДС на уровне 20% Шотландия таким образом должна получать в свое распоряжение половину всех поступлений от данного вида налогообложения).

Обнародовав в январе 2015 г. «дорожную карту» имплементации доклада комиссии Смита в британское законодательство,

премьер-министр Д. Кэмерон заявил, что реализация предложенных комиссией мер сделает парламент Шотландии «одним из самых сильных региональных парламентов в мире»[1], который самостоятельно будет определять, что должно происходить в школах, больницах и полицейских участках Шотландии. При этом отмечалось, что впервые за все время своей работы шотландские органы власти смогут сами решать, каким образом будут расходоваться порядка 60 % бюджетных средств, поскольку большая часть доходов регионального бюджета будет поступать непосредственно из местных источников.

Действительно, сопоставление объема полномочий, предоставленных шотландским органам власти на основании всех деволюционных актов, включая принятый по итогам реализации доклада комиссии Смита Закон о Шотландии 2016 г., с полномочиями региональных органов других стран (как федеративных, так и унитарных), показывает, что Шотландия прочно занимает одно из ведущих мест по уровню самостоятельности в решении собственных политических и социально-экономических проблем. По разработанному группой западных исследователей «индексу регионального самоуправления» (Regional Authority Index) [Hooghe et al. 2016] данный регион Великобритании с 16 пунктами незначительно уступает кантонам Швейцарии (18 пунктов), штатам США (17 пунктов) и провинциям Канады (18 пунктов для Квебека, 17 — для остальных провинций), а также Аландским и Фарерским островам (по 17 пунктов), но оставляет позади земли Австрии и Германии (по 15 пунктов), штаты Австралии (15), Бразилии (14) и Мексики (15), регионы Бельгии (14), Италии (15) Испании (14) и особенно Франции (10). При этом в расчет были взяты такие показатели, как степень фактической автономии региона, выражающаяся в невозможности центра отменять решения региональных органов власти или эффективно

[1] Will Scotland have the most powerful devolved Parliament in the world? The Telegraph. January 22, 2015. URL: http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/scotland/11361518/Scotland-Bill-what-you-need-to-know.html (accessed: 30.04.2017).

препятствовать их реализации; независимый статус законодательных и исполнительных органов власти; наличие полномочий по выработке политики в сфере экономики, культуры, образования, социальной защиты населения, регулирования деятельности правоохранительных органов, местного самоуправления; самостоятельность в сфере налогообложения и осуществления заимствований. Примечательно, что до запуска процесса деволюции рейтинг Шотландии находился на уровне 1 пункта (то есть автономия отсутствовала практически полностью), а по состоянию на момент проведения референдума о независимости он вырос уже до 14 пунктов. Таким образом, нововведения, предусмотренные Законом о Шотландии 2016 г., повышают степень самостоятельности региона, но не приводят к драматическим изменениям его статуса.

Примечательно, что положения Закона о Шотландии 2016 г., касающиеся вопросов статуса шотландских органов власти (статья 1), в первоначальном варианте внесенного правительством законопроекта были сформулированы настолько обтекаемо («Парламент и Правительство Шотландии признаются постоянной частью конституционной системы Соединенного Королевства»), что это вызвало резкое сопротивление со стороны шотландских парламентариев. В результате в тексте статьи слово «признаются» было заменено на «являются», кроме того, статья была дополнена частью 3, которая предусматривает, что шотландские парламент и правительство не могут быть упразднены иначе, чем на основе решения народа Шотландии по результатам голосования на референдуме. Однако в статью 2: «При этом признается, что Парламент Соединенного Королевства при обычных обстоятельствах не будет принимать законы по вопросам в рамках переданных полномочий без согласия Парламента Шотландии»[1] предложенная шотландцами корректировка (исключить слово «признается» и заменить слова «при обычных обстоятельствах» словом «никогда») внесена не была, как не получили поддержки

[1] Scotland Act 2016. Section 2. URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2016/11/pdfs/ukpga_20160011_en.pdf (accessed: 30.04.2017).

и некоторые другие притязания Эдинбурга на обретение более самостоятельного статуса в рамках законодательного оформления Соглашения Смита. Среди этих притязаний особенно важным с практической точки зрения является требование «полной фискальной автономии», при которой шотландские органы власти получали бы в свое распоряжение все собираемые в регионе налоги и сборы и финансировали бы все расходные обязательства региона, а также частично деятельность общенациональных структур — вооруженных сил, дипломатической службы и т.д.

Многие авторы отмечают, что референдум 2014 года, хотя и обернулся поражением для сторонников отделения Шотландии, тем не менее, вызвал «цепную конституционную реакцию»[1] требований увеличения полномочий региональных и субрегиональных властей Великобритании (предоставление конституционной автономии Национальному Собранию Уэльса, фискальной автономии Северной Ирландии, дальнейшая консолидация наполовину самостоятельного статуса Лондона в составе пока никак конституционно не обособленной Англии, заключение «сепаратных» деволюционных соглашений с городскими советами и аналогичными структурами других английских агломераций, наиболее примечательное из которых — манчестерское), а также сопутствующих шагов (среди которых утвержденное в октябре 2015 г. изменение процедуры рассмотрения в британском парламенте законопроектов по вопросам, касающимся исключительно Англии, как первая попытка уравновесить правовое положение избирателей региона и других частей Великобритании). Все это может быть охарактеризовано как процесс постепенно набирающей обороты регионализации страны, которая, хотя во многом продиктована сиюминутными политическими устремлениями и популистскими лозунгами, «в долгосрочной перспективе может привести к фундаментальным конституционно-правовым

[1] *Jeffery Charlie.* Constitution-making on the hoof that could end in meltdown. The Herald Scotland. URL: http://www.heraldscotland.com/opinion/13194910.Charlie_Jeffery__Constitution_making_on_the_hoof_that_could_end_in_meltdown/ (accessed: 30.04.2017).

изменениям для Великобритании» [McEwen 2016: 225]. При этом остается дискуссионным вопрос о том, насколько подобные преобразования могут считаться движением в направлении федерализации Соединенного Королевства, где традиционно незыблемым является постулат о месте и роли центрального парламента как источника правового суверенитета и политической власти. Впрочем, предусмотренные статьей 2 Закона о Шотландии 2016 г. изменения, которые придают юридическую силу Соглашению Сьюэла, фактически впервые формально вводят ограничение парламентского суверенитета. И хотя данное положение имеет скорее символический, нежели чисто юридический характер (поскольку Соглашение Сьюэла на практике работало без какого-либо законодательного закрепления, как и многие другие механизмы британского права), еще до принятия соответствующего закона Комитет по конституционным вопросам Палаты лордов высказал мнение, что такого рода новеллы свидетельствуют о курсе в сторону федеративного устройства и «попытках кристаллизовать в виде закона, пусть и не писаной конституции, статус и полномочия деволюционных институтов, чего до настоящего времени никогда не было»[1].

Вопрос преобразования Великобритании в федерацию посредством деволюции является характерной проблемой британского конституционного права. Такой авторитетный исследователь, как В. Богданор, утверждает, что в Соединенном Королевстве уже сформировалась квазифедеративная модель управления, основанная на территориальном «разделении властей» — распределении полномочий между различными уровнями власти [Bogdanor 2005: 81]. Данный подход базируется на классическом для английской правовой школы определении федерализма как «примирения национального единства и самостоятельности субъектов», достигаемого путем «распределения ограниченных

[1] Inter-governmental relations in the United Kingdom. The House of Lords Constitution Committee report published on 27 March 2015. URL: https://www.publications.parliament.uk/pa/ld201415/ldselect/ldconst/146/146.pdf. (accessed: 30.04.2017).

законодательных, исполнительных и судебных полномочий между взаимодействующими, но при этом независимыми друг от друга органами власти» [Dicey 1915: 136, 140]. Однако британская модель имеет ряд фундаментальных отличий от классического федерализма, главным из которых является отсутствие кодифицированной конституции (в идеале принятой всенародным голосованием), которая имела бы обязывающий характер как для центрального парламента, так и для региональных легислатур. Это обстоятельство делает любые деволюционные законы по сути правилами игры, которые британский парламент своей властью устанавливает для законодателей Шотландии, Уэльса и Северной Ирландии, но не для себя самого — даже если Соглашение Сьюэла или иные ограничения власти центра в отношении регионов обретают силу закона, такой закон с юридической точки зрения в любой момент может быть изменен или отменен парламентом без согласия деволюционных законодателей. Даже если это на практике маловероятно по политическим соображениям, в чрезвычайных ситуациях такое развитие событий вовсе нельзя исключать, и подтверждением тому может служить приостановление деволюции в Северной Ирландии в период с октября 2002 г. по май 2007 г.

Вместе с тем перспективы реальной федерализации Великобритании вызывают значительные сомнения в силу явной асимметрии территориально-политического устройства страны и непопулярности у населения Англии, составляющего 84% всех подданных королевства, претензий на суверенный статус, что обусловлено отсутствием в массовом сознании значимых различий и тем более сколько-нибудь заметного конфликта между английской и британской идентичностью. Идея дробления Англии на более компактные субрегионы также не находит пока поддержки у электората, а локальные деволюционные проекты в целом не противопоставляются законодательной гегемонии британского парламента в отношении Англии. Как отмечают британские авторы, реализация схемы «английские голоса за английские законы» может сыграть решающую роль в перестройке системы территориального управления Великобритании лишь

в том случае, если центральная исполнительная власть осознает, что, помимо осуществления полномочий по предметам ведения, закрепленным за центром, она фактически также призвана выполнять функции правительства Англии в тех сферах, которые на основании деволюционных соглашений переданы в ведение других регионов. Отсутствие такого понимания является следствием консервативного подхода, «рассматривающего Шотландию, Уэльс и Северную Ирландию как регионы с особым статусом, а различные формы деволюции как разрабатываемые для «периферии» по мере необходимости, нежели воспринимающего деволюцию в качестве последовательной системы территориального управления Великобритании, актуальной для государства в целом» [McEwen 2016: 233]. Если этот консерватизм мышления все же будет преодолен и центральное правительство начнет столь же активно заниматься английскими делами, как шотландское правительство занимается делами шотландскими, введение нового порядка законодательного урегулирования «чисто английских» вопросов способно привести к формированию ощутимого массива нормативных правовых актов, рассчитанных на решение специфических проблем Англии, который позволит восполнить образовавшийся пробел и обеспечить если не политический, то хотя бы юридический паритет между Англией и так называемой «кельтской периферией».

Иной сценарий развития событий рассматривает профессор конституционного права Университета Квинсленда (Австралия) Н. Эрони. Сопоставляя события, предшествовавшие шотландскому референдуму и последовавшие непосредственно за ним, с процессом кристаллизации территориально-политического устройства Австралии и Канады как независимых федеративных государств, сформировавшихся путем постепенной передачи власти от британского центра соответствующим колониям и затем доминионам, он проводит параллели между рекомендациями комиссии Смита и правовыми актами Великобритании, которые легли в основу современной модели австралийской и канадской государственности — Вестминстерским статутом 1931 г., Актом о Канаде 1982 г. и Актом об Австралии 1986 г. Вестминстерский

статут ограничивал права британских парламентариев принимать законы, обязательные для доминионов, случаями, когда инициатива принятия таких законов исходила от самих доминионов. Акты 1982 и 1986 гг., в свою очередь, полностью лишали британский парламент законодательных полномочий в отношении Канады и Австралии соответственно.

По мнению Н. Эрони, австралийский и канадский опыт репатриации конституции и постепенного освобождения из-под законодательной опеки британского парламента, которое окончательно завершилось лишь в 1980-х, хотя на тот момент обе страны уже многие десятилетия были вполне самостоятельными и авторитетными членами международного сообщества, свидетельствует о том, что процессы, аналогичные шотландской деволюции, «способны обеспечить высокую степень конституционной автономии и независимости, и это может произойти без резкого революционного утверждения конституционной автохтонности» [Aroney 2016: 314]. Данный опыт также демонстрирует возможность сформировать деволюционным путем необходимый набор атрибутов федеративного устройства, включая писаную конституцию, региональные органы законодательной и исполнительной власти — такие институты уже функционируют в британских регионах, за исключением Англии. При этом отличия нынешней британской системы от австралийской и канадской состоят, помимо неопределенности статуса Англии, в отсутствии кодифицированной конституции и системы регионального представительства в британском законодательном органе власти. В общих же чертах нынешнее положение дел в регионах Великобритании идентично тому, как реализовывалась автономия Австралии и Канады до принятия Вестминстерского статута — тогда законодатели в Лондоне также руководствовались конституционными соглашениями, которые, устанавливая верховенство британского парламента, предполагали его невмешательство в дела доминионов без просьбы и согласия последних. Предложения же комиссии Смита расцениваются как попытка «сделать для Шотландии то же самое, что сделал Вестминстерский статут для Австралии и Канады — ввести в законодательство соглаше-

ния и договоренности, уже действующие в отношениях между соответствующими правительствами» [Aroney 2016: 315].

В качестве дальнейшей перспективы деволюции для Шотландии и в целом для Великобритании данный сценарий предполагает формализацию основополагающих принципов конституционного права Соединенного Королевства путем принятия юридически обязывающего Устава Союза, что станет существенным шагом по направлению к кодифицированной конституции. Это предложение было разработано независимой комиссией Центра верховенства права имени Т. Бингхэма Британского института международного права и сравнительного правоведения. Оно включает следующие элементы:

— Соединенное Королевство провозглашается добровольным союзом четырех составляющих его наций;

— каждая нация самостоятельно определяет форму государственного устройства, которая наиболее соответствует ее потребностям;

— каждая нация пользуется автономией в осуществлении своих закрепленных законом полномочий; в равной степени Соединенное Королевство пользуется автономией в осуществлении своих закрепленных законом полномочий;

— целью деволюции является передача полномочий в той или иной сфере тому органу, который способен наилучшим образом соответствовать интересам граждан и наиболее эффективно оказывать конкретную государственную услугу[1].

Независимая комиссия отметила также важность проведения референдумов как средства «суверенного волеизъявления» добровольного характера вхождения каждой из составляющих наций в Соединенное Королевство (сохраняя, таким образом, в перспективе возможность сказать «нет» такому вхождению, то есть по сути отдать голос за независимость соответствующего региона). Признавая сложность реализации поддерживаемой лей-

[1] Independent Commission, Bingham Centre for the Rule of Law. A Constitutional Crossroads: Way Forward for the United Kingdom" (British Institute of International and Comparative Law). 2015. Para. 4.1.

бористами и либеральными демократами идеи созыва в случае необходимости конституционного совещания для определения основ будущего государственного устройства страны, независимая комиссия полагает, что Устав Союза следует принять в качестве акта британского парламента, нежели разработать в рамках конституционного совещания и затем вынести на референдум.

Такой сценарий, как представляется, предусматривал бы всеобъемлющее переформатирование основ государственного устройства Великобритании, которая при наличии консенсуса относительно передачи регионам максимального объема полномочий была бы трансформирована в децентрализованную федерацию с весьма слабыми центральными органами власти (которые, вероятно, одновременно сосредоточили бы в своих руках значительные полномочия применительно к Англии). Использование оценочного понятия эффективности управления и предоставления государственных услуг в качестве ключевого критерия передачи полномочий регионам или их сохранения за центром, очевидно, несет в себе значительные риски, особенно в таких аспектах, как внешняя и оборонная политика, резервирование которых за центром при построении данной конструкции вовсе не является аксиомой. Достижение «полной фискальной автономии» (называемой также «облегченной версией независимости» или «максимальной деволюцией»), на которой уже сейчас настаивает шотландское руководство и которой оно при таком ходе событий с высокой степенью вероятности добьется, расценивается как губительное для экономики отдельных регионов Великобритании и в первую очередь Шотландии в силу ее несбалансированности и зависимости от конъюнктуры на рынке энергоресурсов[1].

Насколько жизнеспособным и долговечным оказалось бы такое государственное образование с учетом особенностей британской истории и правовой культуры, предположить трудно, бесспорно лишь то, что его формирование приведет к концу эпохи

[1] Scotland's fiscal position: an update in light of the OBR's March Forecasts. Institute for Fiscal Studies. March 19, 2015. URL: https://www.ifs.org.uk/publications/7652 (accessed: 30.04.2017).

парламентского суверенитета, который является специфически британской концепцией. Впрочем, ставшее уже систематическим проведение референдумов в Великобритании и ее отдельных регионах по принципиальным вопросам государственного устройства и политики прямо свидетельствует о том, что эта концепция начала безнадежно устаревать еще в XX веке. Как писал американский историк Ч. МакИлвейн еще в 1910 г., «когда на самом деле приходит пора референдумов, суверенный парламент должен уйти» [McIlwain, 1910: XV].

Очередным подтверждением последнего тезиса стал резонансный референдум 2016 года относительно членства Великобритании в Европейском союзе, в ходе которого за выход страны из ЕС высказалось незначительное большинство британцев, но при этом в Шотландии 62% проголосовавших выбрали продолжение членства страны в Евросоюзе. Следствием этого стала активизация полемики по вопросу о независимости Шотландии, дополнительным аргументом сторонников которой стало утверждение, что неудача на референдуме 2014 года не в последнюю очередь была обусловлена нежеланием электората выводить регион за пределы единой Европы. Теперь же ожидания значительной части избирателей, проголосовавшей тогда против независимости именно по этой причине, оказались обманутыми, что делает правомерной постановку вопроса о проведении следующего референдума об отделении Шотландии.

Таким образом, цель провозглашения независимости Шотландии остается в повестке дня, пожалуй, даже в большей степени (или для большего числа людей), чем до начала кампании по проведению референдума в 2014 году. Активнейшим образом лоббирует это начинание получившая наибольшее число мест в региональном парламенте на выборах 2015 года Шотландская национальная партия во главе с первым министром Шотландии Н. Стерджен. Данный вопрос выносился на голосование шотландского парламента 28 марта 2017 года — согласие местных законодателей было получено. В соответствии со статьей 30 Закона о Шотландии 1998 г. теперь для проведения нового референдума, который планируется в конце 2018 – начале 2019 года,

«когда станут ясны все особенности сделки по Брекситу»[1], необходимо получить согласие британского правительства. Даже если оно не будет получено, референдум все равно состоится, но его результаты будут иметь рекомендательный характер.

Как отмечают аналитики, отказать Шотландии в праве на проведение нового референдума о независимости было бы ошибкой; обстоятельства действительно коренным образом изменились с момента предыдущего голосования, и отказ от нового референдума скорее всего лишь увеличит недовольство шотландцев Лондоном, а следовательно и поддержку идеи независимости. «Если Т. Мэй хочет сохранить союз, она должна проявить мудрость и позволить шотландцам снова проголосовать. Сложно предугадать исход нового референдума, но поскольку Брексит нарушил прежний статус-кво, жители Шотландии должны получить возможность высказаться о том, каким будет новый статус-кво»[2].

С другой стороны, очевидна и противоречивость потенциального решения о проведении по прошествии всего лишь нескольких лет повторного голосования по вопросу о независимости региона, который противники отделения Шотландии называют «бесконечным референдумом» (*neverendum*), намекая на то, что их победа может оспариваться сторонниками независимости бесчисленное количество раз, в то время как в случае выигрыша последних в 2014 году вопрос был бы закрыт окончательно — сложно было бы представить себе референдум о возвращении Шотландии в состав покидающей Евросоюз Великобритании.

В контексте возможного отделения Шотландии от Великобритании возникает множество вопросов, в том числе насколько данный шаг может пользоваться поддержкой у английского (в меньшей степени уэльского и североирландского) электората и, соответственно, насколько цивилизованным может быть «раз-

[1] Scotland must have choice over future. The Scottish Government website. March 13, 2017. URL: https://news.gov.scot/news/scotland-must-have-choice-over-future (accessed: 30.04.2017).

[2] *Sundman, Viktor.* After Brexit, Scoxit? Uttryck Magazine. April 14, 2017. URL: http://www.uttryckmagazine.com/after-brexit-scoxit/(accessed: 30.04.2017).

вод» и насколько щедрыми будут условия предоставления шотландцам независимости.

Гипотетическое отсечение Шотландии от остальной территории Соединенного Королевства нанесет удар по оставшейся части страны с различных точек зрения, в том числе по причине:

— утраты международного статуса и уверенности в себе;

— потери возможности размещения сил ядерного сдерживания на базе Клайд. Оставшемуся Соединенному Королевству придется либо передислоцировать ракеты, либо ликвидировать их, либо вести переговоры с Шотландией об аренде базы или же о выделении ее территории из состава Шотландии по примеру «суверенных баз» Акротири и Декелия на Кипре;

— сложностей в распределении финансов и социальных расходов между «богатыми» Лондоном и Юго-Восточной Англией и «бедными» остальными регионами. Выход Шотландии удалит из этой конфигурации наиболее «среднюю» часть Великобритании, в результате чего ее уравнительный характер станет слишком наглядным;

— если другие части Соединенного Королевства (кроме Шотландии) в большей степени возьмут на себя бремя расходов, связанных с оказанием государственных услуг, качество предоставления этих услуг повысится в Лондоне и на Юго-Востоке (либо останется прежним, что позволит сократить местные налоги) и при этом заметно ухудшится во всех остальных регионах (даже при повышении местных налогов). Следовательно, в оставшейся части Соединенного Королевства усугубятся региональные различия вплоть до ослабления поддержки сохранения союза в Уэльсе и Северной Англии.

— за провозглашением независимости Шотландии довольно скоро может последовать аналогичный шаг со стороны Уэльса, особенно если будет нарушена система распределения средств, а обеспечение контроля прозрачной и весьма протяженной границы с Англией перестанет по той или иной причине представлять значительную проблему;

— выстраивание отношений с независимой Шотландией. Для этого потребуется заключение целой системы двусторонних со-

глашений, что представляется особенно трудным, если одна или обе страны не будут членами ЕС.

В некотором смысле управление таким меньшим по размерам государством будет сравнительно более легкой задачей для Лондона. Но страна станет ощутимо меньше и слабее по ключевым параметрам, и при этом перед ней по-прежнему будут стоять многочисленные внутренние проблемы.

В целом референдум о независимости Шотландии 2014 года до настоящего времени не привел к существенному изменению конституционно-правового статуса региона. Основные новеллы, предусмотренные Законом о Шотландии 2016 г., сводятся к констатации перманентного характера уже де-факто постоянно действовавших на момент проведения референдума политических и правовых институтов, таких как шотландские парламент и правительство, а также Соглашение Сьюэла. Изменения в финансово-экономической и социальной сферах, хотя и носят преимущественно технический характер, важны с точки зрения укрепления самостоятельности и ответственности региональных властей. Однако гораздо большее значение имеет взаимосвязь состоявшегося голосования с общим контекстом конституционной реформы в Великобритании, что особенно ярко проявляется применительно к результатам референдума 2016 г. о выходе Великобритании из Евросоюза. Очевидно, что последнее обстоятельство никак не позволяет считать вопрос о независимости Шотландии закрытым, равно как и признать процесс деволюции завершенным, а будущее конституционное устройство Соединенного Королевства предопределенным.

Список использованной литературы / References:

1. Молчаков Н.Ю. 2017. Конституционно-правовой статус Шотландии сквозь призму британского регионализма. К очередному юбилею Акта о Соединении 1707 г. — *Московский журнал международного права*. № 2 (106). С. 161–173. / Molchakov N.Yu. Konstitutsionno-pravovoi status Shotlandii skvoz' prizmu britanskogo regionalizma. K ocherednomu yubileyu Akta o Soedinenii 1707 g. [Constitutional Status of Scotland in the light

of the British regionalism. To the Jubilee of the Act of the Union of 1707]. — *Moscow Journal of International Law*. 2017. № 2 (106). P. 161–173.

2. Aroney N. Devolutionary Federalism. — *The Scottish independence referendum: constitutional and political implications*. Ed. by Aileen McHarg, Tom Mullen, Alan Page, Neil Walker. Oxford: Oxford University Press. 2016. P. 295–324.

3. Bogdanor V. Constitutional Reform in Britain: The Quiet Revolution. — *Annual Review of Political Science*. 2005. Vol. 8. P. 73–98.

4. Dicey A.V. 1915. *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. 8th Edition. N.Y.: The Macmillan Publisher. 1915. 557 p.

5. Hooghe L. et. al. *Measuring Regional Authority: A Post-functionalist Theory of Governance*. Volume I. Oxford: Oxford University Press. 2016. 720 p.

6. McEwen N. A Constitution in Flux : the Dynamics of Constitutional Change after the Referendum. *The Scottish independence referendum: constitutional and political implications*. Ed. by Aileen McHarg, Tom Mullen, Alan Page, Neil Walker. Oxford: Oxford University Press. 2016. P. 225–241.

7. McIlwain Ch. H. *The High Court of Parliament and Its Supremacy*. New Heavan: Yale University Press. 1910. 444 p.

8. Sunstein C. Constitutionalism and Secession. — *The University of Chicago Law Review*. 1991. Vol. 58. № 2. P. 633–670.

ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО СТАТУСА ЛИЧНОСТИ

ВЛИЯНИЕ АКТА О ДИФФАМАЦИИ 2013 ГОДА НА ЗАЩИТУ СВОБОДЫ СЛОВА В ВЕЛИКОБРИТАНИИ

Автор. Перова Наталья Александровна, *кандидат юридических наук. Email: natalia-perova@yandex.ru*

Аннотация. Акт о диффамации, принятый в апреле 2013 года в Великобритании, имел целью изменить баланс прав и интересов в пользу свободы слова и таким образом расширить ее закрепление в праве Великобритании. Вопрос заключается в том, насколько эта цель на практике была достигнута законодателем. Эта статья обращается к тексту Акта о диффамации 2013 года и к правоприменительной практике судов в этом вопросе и делает вывод о том, что изменения, внесенные Актом о диффамации, оказывают лишь частичное влияние на существующую защиту свободы слова в стране. Основные изменения, оказавшие особое влияние на свободу слова, коснулись применения критерия «серьезного вреда», который должен быть нанесен репутации истца, а также таких оснований для защиты от диффамационных исков, как т.н. «честное мнение» и «публикации на тему общественного интереса». В статье доказывается, что эти изменения повлияли не сколько на свободу слова журналистов, пользующихся существенной поддержкой редакций и их ресурсов, сколько на свободу слова независимых публицистов, блогеров и частных лиц, которые обладают меньшими ресурсами и могут писать на темы более частного характера. Таким образом, изменения, внесенные Актом о диффамации 2013 года, отражают современное развитие средств массовой коммуникации и круг пользователей слободой слова в современном мире.

Ключевые слова: свобода слова; свобода самовыражения; Великобритания; диффамация; Акт о диффамации 2013 года; право на защиту репутации; ограничения прав и свобод; конституционные права и свободы

Библиографическое описание: *Перова Н.А.* Влияние Акта о диффамации 2013 года на защиту свободы слова в Великобритании // Актуальные проблемы сравнительного, зарубежного и российского конституционного права / под ред. И.А. Ракитской. М. : МГИМО-Университет. 2017. С. 198-222.

THE IMPACT OF THE DEFAMATION ACT 2013 ON THE PROTECTION OF FREEDOM OF SPEECH IN THE UNITED KINGDOM OF GREAT BRITAIN

Author. Natalia A. Perova, Candidate of Juridical Sciences. Email: natalia-perova@yandex.ru

Abstract. Defamation Act, entered into force in April 2013 in the UK, had its purpose to change the balance of rights and interests in favour of the freedom of expression and by that to broaden its protection in the UK law. The question is to what extent this goal was reached in practice by the government. This article looks into the text of the Defamation Act 2013 and the case-law related to defamation and concludes that the changes brought by the Defamation Act 2013 only partially affect the protection of the freedom of expression in the UK law. The main changes, which affected the freedom of expression the most, are the following: a new test of "serious harm" to the reputation and the changes made to the defences of "honest opinion" and "publication on matter of public interest". This article aims to prove that these changes affected not so much the freedom of expression of journalists benefiting from editorial support and resources, but the freedom of expression of independent writers, bloggers and private individuals, who have fewer resources and may be writing on matters of private interest. In this way, the changes introduced by the Defamation Act 2013 reflect the modern development of the media and real beneficiaries of the free speech.

Keywords: freedom of speech; freedom of expression; the United Kingdom; defamation; Defamation Act 2013; right to reputation; limitation of rights and freedoms; constitutional rights and freedoms

Citation: Perova N.A. Vliianie Akta o diffamatsii 2013 goda na zashchitu svobody slova v Velikobritanii [The Impact of the Defamation Act 2013 on the Protection of Freedom of Speech in the United Kingdom of Great Britain]. — *Aktual'nye problemy sravnitel'nogo, zarubezhnogo i rossiiskogo konstitutsionnogo prava.* Pod red. I.A. Rakitskoi [Actual Problems of Comparative, Foreign and Russian Constitutional Law. Ed. by I.A. Rakitskaya]. Moscow: MGIMO-Universitet Publ. P. 198-222.

1. Конституционно-правовое закрепление свободы слова в праве Великобритании

Исторически в Великобритании в силу неписаного характера Конституции и отсутствия полноценного Билля о правах до недавнего времени свобода слова не была конституционно закреплена. Она выступала как остаточная форма свободы, которая исходила из принципа «все, что не запрещено, то разрешено», то есть те общественные отношения, которые не запрещались различными статутами, оказались в рамках права на свободу слова. Правое регулирование в Великобритании, скорее, исходило из ограничений свободы слова, нежели ее защиты, а право на репутацию, наоборот, признавалось как основополагающее право по нормам общего права. Такая ситуация несколько изменилась после принятия Акта о правах человека 1998 года, который признал прямое действие Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод на территории Великобритании, наделив британские суды правом и обязанностью придавать равное значение правам, закрепленным в Конвенции, в том числе и праву на свободу слова по статье 10.

Таким образом, свобода слова в Великобритании фактически гарантируется Европейской Конвенцией и Актом о правах человека 1998 года. Суды Великобритании апеллируют непосредственно к статье 10 Европейской Конвенции и стараются выстроить

правильный баланс прав и свобод между статьей 8, защищающей право на частную жизнь и репутацию, и статей 10, защищающей свободу слова[1]. Они также принимают во внимание ограничения свободы слова, закрепленные в статье 10, в частности, ограничения, связанные с зашитой репутации других лиц. Эти ограничения применяются в делах, связанных с диффамацией.

Фактически правовые нормы, закрепляющие ограничения свободы слова, определяют ее правовые рамки. Так как правые нормы, регулирующие диффамацию, определяют рамки свободы слова, из этого следует, что чем шире правовые нормы определяют понятие диффамации, тем более ограничивающими они являются по отношению к свободе слова. И наоборот, чем уже определено понятие диффамации, тем шире свобода слова и ее конституционно-правовое закрепление.

В то же время, обращаясь к праву Великобритании, представляется весьма важным рассмотрение не только самого понятия диффамации или диффамационного деликта, но также и так называемых *оснований для защиты от диффамационного иска* (англ. «*defences*»), освобождающих лицо от ответственности за диффамацию. Они часто играют основную роль в защите ответчика по иску о диффамации, защищая его свободу слова. Таким образом, чем больше и шире основания для защиты от диффамации, закрепленные в праве Великобритании, тем большей гарантией будет пользоваться свобода слова. И наоборот, чем уже или более ограниченными они являются, тем меньше места остается для защиты свободы слова.

Таким образом, границы диффамационного деликта и основания защиты от него будут определять конституционно-правовое закрепление свободы слова.

В то же время, несмотря на существующие ограничения свободы слова правовыми нормами, регламентирующими диффамацию, эти ограничения подлежат толкованию судами Великобритании, которые, в свою очередь, развивают нормы общего права

[1] *Rogers H., Neill B., Rampton R., Atkinson T., Eardley A.* Duncan and Neill on Defamation. London: LexisNexis. 2015. Para. 2.08

в направлении выстраивания правильного баланса прав и свобод: с одной стороны, права на свободу слова, с другой — права на защиту репутации. Этот баланс является основным определяющим критерием разрешения дел о диффамации[1]. Такой критерий был непосредственно заимствован из судебной практики Европейского Суда по правам человека (ЕСПЧ). При решении дел, связанных с возможными нарушениями Европейской Конвенции, ЕСПЧ старается определить правильный баланс прав и свобод человека, подлежащих ограничению, включая рассматриваемые в настоящей работе статьи 8 и 10 Европейской Конвенции. Именно интерпретация этих ограничений помогает достичь правильного соотношения прав и свобод и определить возможность ограничения свободы слова в каждом конкретном случае.

Таким образом, при анализе конституционно-правового регулирования свободы слова в делах о диффамации необходимо определить, во-первых, насколько широко понятие диффамации (или диффамационного деликта) закреплено в праве Великобритании; во-вторых, насколько определены основания для защиты от нее; в-третьих, насколько правильно выстроен баланс права на свободу слова и права на репутацию истца.

2. Изменения, внесенные Актом о диффамации 2013 года в конституционно-правовое закрепление свободы слова в Великобритании

Акт о диффамации был одобрен 25 апреля 2013 года и стал применяться к делам о диффамации с 1 января 2014. Принятие этого Акта было предложено правительством для того, чтобы укрепить конституционно-правовую защиту свободы слова, привести право о диффамации к логическому законодательному закреплению и упростить правовые нормы, регулирующие диффамацию [Erdos 2014: 551; Coe 2014: 93]. До этого большинство

[1] *Rogers H., Neill B., Rampton R., Atkinson T., Eardley A.* Duncan and Neill on Defamation. London: LexisNexis. 2015. Para. 4.02.

правовых норм в рассматриваемой сфере содержалось, в основном, в общем прецедентном праве (помимо Актов о диффамации 1952 и 1996 годов, содержащих только небольшую часть правовых норм) и, соответственно, они были разрозненными и не достаточно определенными. Они представляли собой сложный «лабиринт» правовых норм, в котором было тяжело ориентироваться как истцам, так и ответчикам, не имеющим юридического образования. Учитывая тот факт, что в таких делах ответчиками в большинстве случаев являются журналистами, а истцами — лица, не имеющие никого отношения к правовой профессии, решение правительства и парламента об упрощении права о диффамации можно считать правильным.

Однако не стоит забывать о том, что учитывая уровень сложности права о диффамации, изначально амбициозная идея принятия консолидированного акта о диффамации могла на деле оказаться нереализуемой. Принятый Акт о диффамации 2013 года не является полным и всеохватывающим. Законодатель сконцентрировал внимание не столько на понятии диффамации и ее основных элементах, сколько на основаниях защиты от исков от диффамации и других практических аспектах разрешения диффамационных дел. Само понятие диффамации претерпело только одно важное изменение — было введено в оборот понятие «серьезного вреда», наносимого репутации, который должен быть доказан истцом при подаче иска о диффамации. Остальные элементы состава диффамационного деликта остались прежними.

Акт о диффамации 2013 года также внес некоторые изменения процессуального характера (например, касательно юрисдикции британских судов в международных диффамационных делах, принятия решений присяжными и т.д.). Такие изменения, безусловно, представляются весьма важными для правоприменительной деятельности юристов, но они вряд ли окажут особое влияние на защиту свободы слова в стране.

Наибольшие изменения, внесенные Актом о диффамации 2013 года в конституционно-правовое регулирование свободы слова, связаны с основаниями для защиты от диффамационных

исков (статьи 2–7 Акта о диффамации 2013 года). В настоящей работе не представляется возможным осветить все основания для защиты от диффамации. Поэтому основное внимание будет уделено рассмотрению только тех оснований, изменение которых оказало наибольшее воздействие на защиту свободы слова. Однако, прежде всего, на наш взгляд, необходимо обратиться к самому понятию диффамации.

3. Понятие диффамации в праве Великобритании и его соотношение с защитой свободы слова

Общее понятие диффамации было дано в деле *Sim* v. *Stretch 1936 г.*, в котором суд определил диффамацию как публикацию сведений, которые могут «унизить истца в оценке разумно настроенных членов общества в целом» [Barendt et al. 2004: 3].

Английское право проводит различия между диффамационными утверждениями, которые могут стать предметом в судебном разбирательстве, и высказываниями, которые, хотя и являются оскорбительными и бранными, не могут являться предметом рассмотрения в суде [Barendt et al. 2000: 350]. В принципе, истец должен иметь возможность подать иск только в отношении тех утверждений, которые нарушают его право на безупречную репутацию, то есть на защиту его уважения в обществе [Barendt, Hitchens 2000: 350].

В то же время более поздние судебные прецеденты ввели новый элемент, который нужно доказывать истцам в исках о диффамации. Рчь идет о причинении серьезного вреда. Так, в деле *Jameel v Dow Jones & Co Inc 2005 г.* суд заявил, что если публикация практически не нанесла никакого вреда репутации истца, иск может быть отклонен. Для принятия судом иска к рассмотрению недостаточно только доказать, что публикация лишь незначительно повлияла на ухудшение репутации истца. Необходимо доказать, что ущерб от публикации носил достаточно серьезный характер. В то же время, в деле *Thornton v Telegraph Media Group 2010 г.* суд ввел такое понятие, как нанесение «существенного вреда», необходимого

для дальнейшего рассмотрения иска о диффамации [Rolph 2016: 117]. При анализе «серьезности вреда» суд может принимать во внимание тип распространения, тираж СМИ, а также степень известности истца в обществе [Tomlinson, Skinner 2015: 298]. Таким образом, этот критерий уже был известен английскому праву еще до принятия Акта о диффамации 2013 года.

Статья 1(1) Акта о диффамации 2013 гласит: «Сообщение не является диффамационным, если его публикация не наносит или может не нанести серьезного вреда репутации истца». Однако при принятии Акта о диффамации 2013 года законодатель заявил следующее: «Данная статья повышает требования, необходимые для принятия к рассмотрению исков о диффамации таким образом, что подлежат рассмотрению только дела, которые приводят к серьезному вреду репутации истца».

Возникает вопрос: внес ли вообще Акт о диффамации какое-либо изменение в понятие диффамации, учитывая тот факт, что похожая позиция в ограничении диффамационных исков с помощью дополнительного требования о необходимости доказывания серьезности вреда репутации была уже закреплена в праве Великобритании в деле *Jameel v Dow Jones & Co Inc*. Представляется, что законодатель под «повышением планки для рассмотрения диффамационных исков» подразумевал как раз «серьезность вреда»[1]. Однако согласно делу *Theedom v Nourish Training Ltd 2015 г.*, истцу не нужно отдельно доказывать наличие серьезного вреда репутации; сама природа публикации и смысл слов может указывать, насколько серьезно пострадала репутация истца при публикации того или иного сообщения. Поэтому «повышение планки для рассмотрения диффамационных исков» оказалось не слишком высоким.

Так или иначе, само по себе закрепление критерия «серьезного вреда» на законодательном уровне и тот смысл, который вкладывал в него законодатель, свидетельствуют об ограничении исков о диффамации, а также о попытке законодателя сформулировать

[1] *Collins M.* Collins on defamation. Oxford: Oxford University Press. 2014. Paras. 6.46, 6.54.

понятие диффамации в более узком смысле, что, в свою очередь, может повлиять на расширение степени защиты свободы слова.

В то же время, понятие «серьезного вреда» стало распространяться на репутацию бизнеса и компаний, которые должны теперь доказывать причинение им серьезных финансовых убытков в результате опубликования диффамационных сведений. В действительности доказать это будет очень сложно, поскольку может существовать множество причин, вызвавших финансовые проблемы у компании [Coe 2015: 33]. Потери бизнеса могут подтвердить наличие серьезного вреда репутации, тогда как уменьшение стоимости акций вряд ли будет служить таким доказательством[1]. Это, в свою очередь, приведет к уменьшению количества исков от компаний по делам о диффамациии.

4. Основания для защиты («defences») по искам о диффамации

Основные изменения, которые затронули правовые нормы, связанные с диффамацией и внесенные Актом о диффамации 2013 года, коснулись оснований для защиты от исков о диффамации. Не все основания для защиты претерпели существенные изменения, равно как и не все из них серьезно повлияли на защиту свободы слова. Например, защита абсолютной и квалифицированной привилегией (статья 7 Акта о диффамации 2013 года) была подвергнута изменению: список «привилегированных» репортажей пополнился, в него вошли репортажи с научной конференции, репортажи с пресс-конференции на тему, представляющую общественный интерес. Изменения, хотя и направлены на расширение числа публикаций, подпадающих под защиту свободы слова, вряд ли смогут существенным образом повлиять на конституционно-правовое закрепление свободы слова в целом.

В то же время основание для защиты от диффамационных исков для операторов веб-сайтов (статья 5 Акта о диффамации

[1] *Collins M.* Collins on defamation. Oxford: Oxford University Press. 2014. Para. 7.41.

2013 года) хотя и является нововведением, само по себе вряд ли повлияет на расширение защиты свободы слова, так как оно скорее дает возможность операторам веб-сайтов переложить ответственность на авторов диффамационных сообщений, опубликованных на веб-сайтах, при условии, что эти авторы будут установлены. С одной стороны, данное положение может означать, что их сообщения не будут удалены операторами, а с другой стороны, сама по себе идентификация автора может отрицательно сказываться на желании авторов размещать публикации или идентифицировать себя каким-либо образом. Если же авторы предоставят ложные сведения о себе, то ответственность за диффамацию будет все равно возложена на операторов веб-сайтов. При этом, чтобы избежать возможной ответственности, операторы могут просто удалять сообщения, являющиеся, по их мнению, потенциально диффамационными. Таким образом, само по себе основание для защиты, гарантируемое Актом о диффамации 2013 года операторам веб-сайтов, существенно не влияет на изменения правовой защиты свободы слова, так как речь идет не столько об уменьшении ответственности за диффамационные высказывания, сколько о перераспределении ответственности между авторами сообщений и операторами веб-сайтов, разместивших эти сообщения.

Еще одно основание для защиты — *защита правдой* — не претерпела особых изменений после вступления в силу Акта о диффамации 2013 года. Раньше это основание называлось «*защитой оправданием*» (*justification defence*). Статья 2 (1) Акта о диффамации гласит: «Основанием для защиты от иска о диффамации будет доказательство ответчика того, что обвинение, содержащееся в сообщении, в отношении которого подан иск, является в значительной степени правдой». Само по себе это основание представляет собой очень важный элемент защиты свободы слова, так как без него журналисты и общество в целом не могли бы публиковать никакие критические высказывания.

Однако стоит понимать, что защита оправдание является основанием для защиты от диффамации, а не элементом диффамации.

Поэтому в британском праве правдивые высказывания в адрес других людей могут быть диффамационными сами по себе до тех пор, пока ответчик не воспользуется им для своей защиты от соответствующего иска. Более того, именно ответчик должен будет доказывать правдивость высказываний, а не истец их ложный характер[1]. Таким образом, бремя доказывания лежит на ответчике, а не на истце, что само по себе может оказывать негативное влияние на свободу слова, так как ответчику гораздо сложнее доказать, что что-то является правдой о другом человеке, чем истцу доказать, что то, что о нем говорят, является ложью.

В тоже время этот негативный эффект сглаживается обязанностью ответчика доказать, что диффамационное высказывание является «в значительной степени» правдой. Это означает, что ответчику не нужно доказывать абсолютную правду высказываний. Содержание понятия «значительной степени правды» толкуется судами. Однако если обратиться к *защите оправданием*, то можно увидеть, что суды толковали ее аналогичным образом: необходимо доказывать основную мысль высказывания, а не каждое составляющее его слово[2], т.е. необходимо было доказывать только значительную степень правды, а не абсолютную правду [Hooper, Waite, Murphy 2013: 200]. Скорее всего, суды применят аналогичный подход к новому основанию для защиты.

Таким образом, само основание для защиты — защита правдой — не претерпело радикальных изменений в Акте о диффамации 2013 года. Оно не оказало особого влияния на расширение свободы слова в английском праве после принятия Акта о диффамации 2013 года.

Акт о диффамации ввел еще одно основание для защиты — *защиту научных и академических публикаций* по статье 6. Это новое основание не имеет аналога в общем праве. Однако само по себе оно перекликается с другими, более широкими основа-

---

[1] *Rogers H., Neill B., Rampton R., Atkinson T., Eardley A.* Duncan and Neill on Defamation London: LexisNexis. 2015. Para. 2.08. Para. 12.05.

[2] *Collins M.* Collins on defamation. Oxford: Oxford University Press. 2014. Para. 1.42.

ниями для защиты — «честным мнением» и «публикацией на тему общественного интереса»[1] — и поэтому не оказывает существенного влияния на защиту свободы слова. Это основание может использоваться тогда, когда представляющее научную или академическую ценность сообщение было опубликовано в журнале, публикации в котором редактируются научным редактором и по меньшей мере одним научным рецензентом.

Учитывая тот факт, что не все публикации, представляющие особую научную ценность, будут проверяться как минимум двумя компетентными лицами, включая редактора, это основание для защиты является очень узконаправленным и будет применяться достаточно редко. Более того, можно утверждать, что сама по себе публикация научного или академического характера уже содержит в себе общественный интерес[2], а значит, и ответчик скорее будет использовать более широкое основание для защиты публикаций на темы общественного интереса, или если было высказано мнение — защиту «честным мнением», а не использовать новый вид основания для защиты. Поэтому это основание для защиты вряд ли может повысить шансы ответчика выиграть иск о диффамации, и следовательно, это основание для защиты может оказать минимальное значение на свободу слова.

Оставшиеся два основания для защиты от исков о диффамации подверглись бóльшим изменениям после принятия Акта о диффамации 2013 года. О них речь пойдет в следующих параграфах.

5. «Честное мнение» как основание для защиты от исков о диффамации

Основание для защиты «*честным мнением*» (“*honest opinion”*) является одним из основных оснований, обеспечивающих защи-

[1] *Collins M.* Collins on defamation. Oxford: Oxford University Press. 2014. Paras. 14.05, 14.11.

[2] Ibid. Paras. 14.05–14.08.

ту свободы слова. До принятия Акта о диффамации 2013 года это основание называлось «*справедливым комментарием*» («*fair comment*»). Акт о диффамации внес изменения не только в название этого основания.

Статья 3 Акта о диффамации закрепляет защиту «честным мнением» в случае, если выполняются три условия. Во-первых, диффамационное высказывание является мнением, а не фактическим утверждением. Во-вторых, существует фактическое основание для этого мнения. В-третьих, основанием для этого мнения является либо существующий факт в тот момент, когда высказывание было сделано, либо факт, который содержался в «привилегированном» сообщении (или подпадающим под абсолютную или квалифицированную привилегию или опубликованным в научном журнале или на тему общественного интереса).

Таким образом, сообщение должно быть именно мнением, то есть выражать точку зрения автора, но не должно являться фактическим утверждением. Такое различие представляется очень важным, потому что если какое-либо утверждение является фактическим, то ответчик должен доказать достоверность этих фактов и использовать другое основание для защиты — «правдой».

Однако это мнение должно быть основано на достоверных фактах. Это могут быть как факты, которые были известны ответчику в тот момент, когда такое мнение было высказано, или же факты, о которых ответчик узнал лишь позже (например, в процессе подготовки защиты по иску о диффамации) [Bosland et al. 2015: 235]. Раньше учитывалась достоверность только тех фактов, на которых ответчик основывал свое мнение. Поэтому в данном случае можно говорить о том, что Акт о диффамации несколько расширил данное основание для защиты и, соответственно, защиту свободы слова в целом [Mullis, Scott 2014: 95][1].

В то же время стоит выделить более радикальное нововведение в это основание для защиты: теперь ответчику не нужно доказывать то, что высказанное им мнение представляет обще-

[1] *Collins M.* Collins on defamation. Oxford: Oxford University Press. 2014. Paras. 9.27–9.29, 9.32.

ственный интерес. Раньше данное требование рассматривалось как один из элементов основания для защиты[1]. Акт о диффамации фактически ослабил требования к нему, и теперь ответчики могут использовать это основание для защиты даже в случае высказывания мнения сугубо частного характера, не представляющего общественного интереса [Erdos 2014: 566][2]. Данная новелла является некоторым послаблением в регулировании свободы слова, так как журналисты и простые люди могут не бояться высказывать свое мнение, при этом им не нужно доказывать его общественный интерес, если у них имеются фактические основания для такого мнения. Необходимо будет доказать только правдивость фактов, на которых оно основано или может быть основано.

Однако даже правдивость фактов, на которых мнение основано, не всегда подлежит доказыванию. Общественный интерес до сих пор упоминается в этом основании для защиты, но выполняет он другую роль. Интересно, что если факт, на котором основано мнение ответчика, был опубликован в сообщении, представляющем общественный интерес, то правдивость этого факта доказывать не нужно при условии, что общественный интерес сообщения может быть доказан. То же самое касается и фактов из сообщений, опубликованных в академических и научных журналах, а также тех, на которые распространяются абсолютная и квалифицированная привилегии. Поэтому ответчик может избежать ответственности не только если он высказал свое мнение, основываясь на правдивых сведениях, но также если эти сведения были неточными или ложными при условии, что они затрагивают тему общественного интереса или подпадают под понятие абсолютной или квалифицированной привилегии.

Таким образом, основание для защиты «честным мнением» было расширено. Фактически большинство мнений, высказан-

---

[1] *Harpwood V., Hedley S., Lunney M., Mitchell P.* The Law of Tort (Butterworths Common Law Series). London: LexisNexis Butterworths. 2007. Para. 26.23.

[2] См., также, *Collins M.* Collins on defamation. Oxford: Oxford University Press. 2014. Para. 9.92.

ных ответчиками, не приведут к возмещению убытков, даже если они являются диффамационными и носят частный характер. Это способствует расширению свободы слова в целом и укреплению ее защиты на законодательном уровне.

6. Публикации на темы общественного интереса

Определенным изменениям было подвергнуто основание для защиты для публикаций на темы общественного интереса. Статья 4 Акта о диффамации закрепляет допустимость этого основания при условии, что ответчик докажет следующее: во-первых, высказывание является или составляет часть сообщения на тему общественного интереса и, во-вторых, ответчик «обоснованно» полагал, что высказывание было опубликовано в целях общественного интереса.

Это основание для защиты несколько отличается от существовавшего ранее и отмененного Актом о диффамации основания — так называемой *защиты Reynolds*, сформулированной Палатой лордов в деле *Reynolds* v. *Times Newspapers Ltd and others* в качестве особого вида квалифицированной привилегии[1]. В деле *Reynolds* Палата лордов посчитала, что при определенных обстоятельствах квалифицированная привилегия может быть применена к печатным и другим СМИ в отношении общественно важных сообщений, содержащих неточную информацию.

Для того чтобы ответчик мог воспользоваться квалифицированной привилегией, во внимание должны приниматься «природа, статус, источник опубликованного материала и обстоятельства, связанные с публикацией». В отсутствие злого умысла это

[1] Категория «*квалифицированной привилегии*» означает недопустимость предъявления иска о диффамации к СМИ и к журналистам, которые правильно, точно и своевременно передали информацию, защищенную абсолютной привилегией см., исследование М.А. Федотова «Право массовой информации в Российской Федерации» (М., 2002) [Федотов 2002: 22–23]. Подробнее о квалифицированной привилегии см.: Collins M. Collins on defamation. Oxford: Oxford University Press. 2014. Paras. 11.01–11.72.

основание для защиты применяется к публикации при трех условиях. Во-первых, ответчик должен опубликовать сообщение, адресованное конкретной аудитории, во-вторых, аудитория должна иметь интерес в получении сообщения, и, в-третьих, все факты и обстоятельства конкретного дела должны учитываться при анализе того, какой интерес перевесит: интерес в публикации сообщения или интерес репутации истца в данном конкретном деле.

Суд выработал несколько рекомендаций, на базе которых журналисты и судьи могут определять соблюдение стандартов так называемой «ответственной журналистики», это и будет основным критерием применения этого основания для защиты [Farrer et al. 2014: 57; Rowbottom 2014: 498][1]. Рекомендации включают в себя необходимость доказывать, в частности, серьезность утверждений, наличие общественного интереса, качество источников, на которые ссылаются СМИ, предпринятые меры по проверке сведений, наличие просьбы со стороны журналистов (*Reynolds v. Times Newspapers Ltd and others* [2001] 2 AC 127, HL, 205). Все это позволит выявить, был ли материал подан однобоко с явным предвзятым отношением к истцу, или же журналисты ответственно и объективно выполняли свою задачу, высказывая разные точки зрения на поведение истца.

Несмотря на большой прогресс, сделанный судом в отношении расширения защиты свободы слова путем толкования квалифицированной привилегии, которая стала включать в себя также сообщения, носящие общественный интерес, даже после дела *Reynolds,* английское право о диффамации могло ограничивать свободу слова тогда, когда материал для публикации мог быть достаточно точным, однако журналисты не имели возможности проверить достоверность этих сведений или когда лицо, о котором материал был написан, не было доступно для комментариев. Завышенные стандарты т.н. «ответственной журналистики» могли привести к тому, что публикация срочного и очень важного материала могла быть отложена. С развитием социальных сетей

[1] См., также: *Collins M.* Collins on defamation. Oxford: Oxford University Press. 2014. Para. 12.02.

и увеличением числа независимых журналистов и блогеров особое значение приобрел вопрос о финансовом доступе и доступе к организационным ресурсам журналистов. Журналисты, не обладающие достаточными ресурсами, не будут иметь возможность проверить материл для публикации, даже если он несет серьезный общественный интерес. В этой связи реформы в сфере правового регулирования этого основания для защиты только приветствуются.

Действительно статья 4 Акта о диффамации 2013 года несколько изменила это основание для защиты. Хотя принцип остался тем же — публикации на тему общественного интереса разрешаются даже тогда, когда они содержат фактический неточную информацию, — параметры «ответственной журналистики» не нашли законодательного отражения в Акте о диффамации [Rowbottom 2014: 500]. Акт сам по себе не использует термин «ответственной журналистики» и не указывает на него в качестве возможного основанием для защиты ответчика. Однако, предполагается, что критерий «ответственной журналистики» может приниматься во внимание судами при оценке того, насколько ответчик «обоснованно» полагал, что публикация сведений была сделана в целях общественного интереса. Иными словами, степень «обоснованности» может быть продемонстрирована ответчиком, если он сможет доказать, что действовал в рамках «ответственной журналистики» [Farrer et al. 2014: 57; Mullis, Scott 2014: 91][1].

Несмотря на такую возможную интерпретацию, не стоит забывать о том, что оба элемента основания для защиты, введенные статьей 4 Акта о диффамации, сформулированы достаточно широко и могут толковаться судами по-разному. Сообщения на темы общественного интереса могут содержаться в большом количестве публикаций, связанных с разными сферами деятельности. Хотя можно согласиться с аргументом о том, что не в интересах общества знать неточную информацию, если она

[1] См., также: *Rogers H., Neill B., Rampton R., Atkinson T., Eardley A*. Duncan and Neill on Defamation.London: LexisNexis. 2015. Para. 14.21.

не является правдой, в то же время информация, которая не была проверена в соответствии со стандартами «ответственной журналистики», может представлять серьезный общественный интерес, даже если ее очень сложно доказать. Поэтому если суды не будут интерпретировать текст, предложенный законодателем в статье 4 Акта о диффамации, только как продолжение развития общего права в ключе дела *Reynolds,* т.е. в рамках критерия «ответственной журналистики», а изберут другой путь для развития и толкования этой статьи, то тогда это основание для защиты может получить гораздо более широкое применение в исках о диффамации и в конечном счете может расширить защиту свободы слова. Новая судебная практика в этом вопросе еще не сформировалась.

Однако Высокий суд в деле *Economou v de Freitas 2016 года* уже коснулся этого вопроса. В то время как суд принял во внимание список факторов, которые должен соблюдать «ответственный журналист», включая необходимость проверять информацию, он не отказал ответчику в использовании этого основания для защиты, учитывая тот факт, что ответчик не являлся журналистом, а значит и не имел такой же возможности проверять сведения [Lock 2017: 17].

Более степень «обоснованности» ответчика наличия в публикации общественного интереса зависит также от мнения редакции (статья 4, п. 4 Акта о диффамации), что, по сути, смещает акценты в пользу ответчика и его редакции. Если суды не будет придавать такого же значения критерию «ответственной журналистики» при оценке публикаций на тему общественного интереса как раньше, то это вместе с учетом редакционной политики, может в конечном счете расширить рамки этого основания для защиты, а значит, и расширить защиту свободы слова в целом. В то же время если суд не предложит четких указаний по толкованию понятия «публикаций на темы общественного интереса», то суды будут по-разному толковать это понятие, что приведет к еще большей непредсказуемости их решений.

Так или иначе, пока рано делать конкретные выводы относительно пути, который изберут суды в вопросе толкования этого ос-

нования для защиты. Однако принимая во внимание содержание статьи 4, можно сделать вывод о том, что законодатель расширительно подошел к этому основанию для защиты, что может привести к более широкой защите свободы слова в отношении публикаций, представляющих общественный интерес, но содержащих неточную или непроверенную фактическую информацию.

7. Смог ли Акт о диффамации 2013 года изменить соотношение права на свободу слова и защиту репутации в Великобритании?

Целью принятия Акта о диффамации было изменение баланса прав в пользу права на свободу слова[1]. Насколько это удалось законодателю, необходимо будет судить по прошествии нескольких лет, когда будет сформирована более широкая судебная практика. В настоящий момент большинство дел, связанных с диффамацией, решались по ранее действовавшему праву, так как Акт о диффамации до сих пор является достаточно новым и применяется к диффамационным сообщениям, опубликованным только после 1 января 2014. Однако уже сейчас можно сделать несколько предварительных выводов о том, насколько принятие этого Акта может отразиться на конституционно-правовом регулировании свободы слова.

Как было замечено в предыдущих параграфах, не все нововведения, закрепленные Актом о диффамации, в принципе могут оказать особое влияние на свободу слова. Например, изменения, носящие процессуальный характер, могут лишь изменить порядок подачи дел и их рассмотрения, в то же время они вряд ли смогут оказать влияние на правовые рамки закрепления свободы слова. В то же время, некоторые основания для защиты от исков о диффамации, хотя и претерпели незначительные изменения, могут не оказать существенного влияния на соотношение прав и свобод, так как они носят более поверхностный характер.

[1] *Collins M.* Collins on defamation. Oxford: Oxford University Press. 2014. Para. 1.41.

Акт о диффамации также включил два новых основания для защиты: защиту операторов веб-сайтов и защиту академических и научных публикаций, однако предполагается, что серьезных изменений в правовую защиту свободы слова они не внесут. В случае с первым, изменения касаются скорее перераспределения ответственности за диффамационное сообщение между автором этого сообщения и операторами веб-сайтов, а не увеличения свободы слова в стране. Что касается второго основания для защиты, то предполагается, что оно не будет особенно использоваться в силу того, что критерии его доказательства являются очень узкими и далеко не все исследователи, выступающие в качестве ответчиков, смогут им воспользоваться. Более того, оно перекликается с еще одним основанием для защиты — публикацией на тему общественного интереса, поэтому, скорее всего, именно это основание для защиты в основном будет доказываться ответчиками.

Что касается изменений Акта о диффамации, которые могут оказать наибольшее влияние на правовое регулирование свободы слова, то можно отметить следующее. Во-первых, несмотря на то, что Акт о диффамации не затронул само понятие «диффамация» и не изменил его сущности, он ограничил возможность подачи исков о диффамации, закрепив новый элемент, подлежащий доказыванию истцом. Речь идет об элементе наличия «серьезного вреда», который должен быть нанесен репутации истца диффамационным высказыванием. Если серьезность вреда не будет доказана, то иск не будет удовлетворен[1]. Поэтому введение этого элемента может в целом оказать положительное воздействие на обеспечение свободы слова и поможет исключить те иски, которые не являются серьезными.

Еще одно нововведение, которое может оказать существенное влияние на соотношение права на свободу слова и репутацию — это расширение основания для защиты, т.н. «честным мнением». Так как оно теперь не содержит дополнительного критерия —

[1] *Rogers H., Neill B., Rampton R., Atkinson T., Eardley A*. Duncan and Neill on Defamation. London: LexisNexis. 2015. Para. 4.06.

«публикации на тему общественного интереса», ответчик может им воспользоваться, даже если его сообщение содержало мнение на тему частного, а не общественного характера. Поэтому большинство опубликованных или высказанных мнений будут защищаться, если они основываются либо на правдивых фактах, либо на фактах, которые были высказаны в сообщениях, представляющих общественный интерес.

В то же время еще одно нововведение Акта о диффамации 2013 года касается публикаций на темы общественного интереса. Круг таких публикаций был расширен. Хотя пока не очень ясно, как суды будут толковать это основание для защиты, можно говорить о том, что формулировки, предложенные законодателем, несколько отличаются от ранее использовавшихся формулировок. Критерий «ответственной журналистики» не получил закрепления в Акте о диффамации, а значит, и его влияние может быть ограниченно или сведено на нет. Журналисты также могут просить суд принять во внимание отношение их редакции к тому, насколько та или иная публикация несет в себе общественный интерес. Поэтому такие требования к публикациям на темы общественного интереса, как необходимость проверять полученную информацию или просить истца дать комментарий, применяемые ранее, могут утратить свое значение. Это может способствовать повышению степени защиты журналистов небольших редакций, независимых журналистов и блогеров с ограниченными финансово-административными ресурсами от диффамационных исков, а значит и расширению защиты свободы слова.

***

Таким образом, можно утверждать, что Акт о диффамации 2013 года несколько изменил соотношение свободы слова и права на репутацию в пользу свободы слова. Однако, существенного усиления защиты свободы слова не произошло. В основном, изменения коснутся защиты свободы слова частных лиц, публикующих сообщения более частного характера, а также тех, кто не имеет больших ресурсов, чтобы проверить всю публикуемую информацию. Судя по характеру изменений, внесенных Актом

о диффамации 2013 года, можно сделать вывод о том, что эти изменения отражают реальность современного развития новых средств массовой информации (социальных сетей, например), а также все большее вовлечение обычных людей, не имеющих прямого отношения к профессиональной журналистике, в распространение информации. Эти лица имеют меньше возможности по принятию превентивных мер с целью исключения исков о диффамации, но они должны обладать таким же правом на свободу слова, что и профессиональные журналисты. Именно для этих групп лиц изменения, внесенные Актом о диффамации, могут оказать особое значение, а значит, и расширить их свободу слова. Поэтому стоит говорить о том, что результатом Акта о диффамации стало расширение правовой защиты свободы слова для определенных групп лиц, не являющимися профессиональными журналистами. Так как такие лица обычно публикуют свои сообщения в сети Интернет, то можно говорить о том, что Акт о диффамации расширил защиту свободы слова именно в Интернете. В целом этот Акт отражает реалии современной журналистики и методов распространения информации.

Список использованной литературы:

1. Перова Н.А. 2011. Ограничения свободы слова и защита права на достоинство и репутацию в судебной практике Великобритании и США. — *Вестник МГИМО-Университета*. № 4(19). С. 261–267.

2. Перова Н.А. 2011. Запрет на призывы к религиозной, расовой ненависти или насилию как ограничение свободы слова в интересах охраны общественного правопорядка в праве Великобритании и США. — *Право и Управление XXI век*. № 1(18). С. 61–69.

3. Перова Н.А. 2012. Ограничения свободы слова в целях предотвращения разглашения личной и государственной тайны в праве США и Великобритании. — *Право и Управление XXI век*. № 1(22). С. 93–99.

4. Федотов М.А. 2002. *Право массовой информации в Российской Федерации*. М.: Международные отношения. 624 с.

5. Barendt E., Hitchens L. 2000. *Media Law: Cases and Materials*. Essex: Longman; Pearson Education Ltd. 600 p.

6. Barendt E., Lustgarten L., Norrie K., Stephenson H. 2004. *Libel and the media the chilling effect*. Oxford: Oxford University press. 224 p.

7. Bosland J., Kenyon A., Walker S. 2015. Protecting inferences of fact in defamation law: fair comment and honest opinion. — *Cambridge Law Journal*. Vol. 74. Issue 2. P. 234–260. DOI: https://doi.org/10.1017/S0008197315000343

8. Coe P. 2014. The Defamation Act 2013 and CPR 3.4 and 24: a sting in causation's tail. — *Entertainment Law Review*. Vol. 25. Issue 3. P. 142–149.

9. Coe P. 2015. The Defamation Act 2013: we need to talk about corporate reputation. — *Journal of Business Law*. Issue 4. P. 313–334.

10. Erdos D. 2014. Data protection and the right to reputation: filling the «gaps» after the Defamation Act 2013. — *Cambridge Law Journal*. Vol. 73. Issue 3. P. 536 — 569. DOI: https://doi.org/10.1017/S0008197314000877

11. Farrer & Co. 2014. A quick guide to the Defamation Act 2013. — *Entertainment Law Review*. Vol. 25. Issue 2. P. 55–60.

12. Hooper D., Waite K., Murphy O. 2013. Legislative Comment Defamation Act 2013 — what difference will it really make? — *Entertainment Law Review*. Vol. 24. Issue 6.

13. Lock O. 2017. Is it interesting? New judgment considers the scope of the «public interest» defence under the Defamation Act 2013 s.4. — *Entertainment Law Review*. Vol. 28. Issue 1.

14. Mullis A., Scott A. 2014. Tilting at Windmills: the Defamation Act 2013. — *Modern Law Review*. Vol. 77. №1. P. 87–109. DOI: 10.1111/1468-2230.12057.

15. Rolph D. 2016. A critique of the Defamation Act 2013: lessons for and from Australian defamation law reform. — *Communications Law*. Vol. 21. Issue 4. P. 116–122.

16. Rowbottom J. 2014. In the shadow of the big media: freedom of expression, participation and the production of knowledge online. — *Public Law*. №3. P. 491–511.

17. Tomlinson H., Skinner L. 2015. Lachaux v Independent Print — "serious harm" under the Defamation Act 2013 and the drawing of inferences. — *Entertainment Law Review*. Vol. 26. Issue 8.

References

1. Barendt E., Hitchens L. *Media Law: Cases and Materials*. Essex: Longman; Pearson Education Ltd. 2000. 600 p.

2. Barendt E., Lustgarten L., Norrie K., Stephenson H. *Libel and the media the chilling effect*. Oxford: Oxford University press. 2004. 224 p.

3. Bosland J., Kenyon A., Walker S. Protecting inferences of fact in defamation law: fair comment and honest opinion. — *Cambridge Law Journal*. 2015. Vol. 74. Issue 2. P. 234–260. DOI: https://doi.org/10.1017/S0008197315000343

4. Coe P. The Defamation Act 2013 and CPR 3.4 and 24: a sting in causation's tail. — *Entertainment Law Review*. 2014. Vol. 25. Issue 3. P. 142–149.

5. Coe P. The Defamation Act 2013: we need to talk about corporate reputation. — *Journal of Business Law*. 2015. Issue 4. P. 313–334.

6. Erdos D. Data protection and the right to reputation: filling the "gaps" after the Defamation Act 2013. — *Cambridge Law Journal.* 2014. Vol. 73. Issue 3. P. 536–569. DOI: https://doi.org/10.1017/S0008197314000877

7. Farrer & Co. A quick guide to the Defamation Act 2013. — *Entertainment Law Review*. 2014. Vol. 25. Issue 2. P. 55–60.

8. Fedotov M.A. *Pravo massovoi informatsii v Rossiiskoi Federatsii* [The Law of Mass Information in the Russian]. Moscow: Mezhdunarodnye otnosheniya Publ. 2002. 624 p. (in Russ).

9. Hooper D., Waite K., Murphy O. Legislative Comment Defamation Act 2013 - what difference will it really make? — *Entertainment Law Review*. 2013. Vol. 24. Issue 6.

10. Lock O. Is it interesting? New judgment considers the scope of the "public interest" defence under the Defamation Act 2013 s.4. — *Entertainment Law Review*. 2017. Vol. 28. Issue 1.

11. Mullis A., Scott A. Tilting at Windmills: the Defamation Act 2013. — *Modern Law Review*. 2014. Vol. 77. №1. P. 87–109. DOI: 10.1111/1468-2230.12057

12. Perova N.A. Ogranicheniya svobody slova i zashchita prava na dostoinstvo i reputatsiyu v sudebnoi praktike Velikobritanii i SShA [Restrictions on the Freedom of Speech and Protection of the Right to Dignity and Reputation in the Court Practice of Great Britain and the United States]. — *Bulletin of MGIMO-University*. 2011. № 4(19). P. 261–267. (in Russ).

12. Perova N.A. Ogranicheniya svobody slova v tselyakh predotvrashcheniya razglasheniya lichnoi i gosudarstvennoi tainy v prave SShA i Velikobritanii [Restrictions on Freedom of Speech for the Purposes of Prevention of Disclosure of Personal Information and Official Secrets in the Law of the United States and the United Kingdom]. — *Law and Governance. XXI Century*. 2012. № 1(22). P. 93–99. (in Russ).

13. Perova N.A. Zapret na prizyvy k religioznoi, rasovoi nenavisti ili nasiliyu kak ogranichenie svobody slova v interesakh okhrany obshchestvennogo pravoporyadka v prave Velikobritanii i SShA [Prohibition against Incitement of Religious, Racial Hatred and Violence as a Restriction of Freedom of Speech in the Interests of Law and Order in the Legal Systems of the UK and the USA]. — *Law and Governance. XXI Century*. 2011. № 1(18). P. 61–69. (in Russ).

14. Rolph D. 2016. A critique of the Defamation Act 2013: lessons for and from Australian defamation law reform. — *Communications Law*. 2016. Vol. 21. Issue 4. P. 116–122.

15. Rowbottom J. In the shadow of the big media: freedom of expression, participation and the production of knowledge online. — *Public Law*. 2014. №3. P. 491–511.

16. Tomlinson H., Skinner L. Lachaux v Independent Print — "serious harm" under the Defamation Act 2013 and the drawing of inferences. — *Entertainment Law Review*. 2015. Vol. 26. Issue 8.

РЕФОРМА ЗАКОНА О ГРАЖДАНСТВЕ ВЕЛИКОГО ГЕРЦОГСТВА ЛЮКСЕМБУРГ

Автор. Славкина Наталия Алексеевна, *кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права МГИМО МИД России. Email: nslavkina@yahoo.com*

Аннотация. Статья посвящена анализу конституционно-правового регулирования института гражданства Великого Герцогства Люксембург в свете нового Закона о гражданстве 2017 года. Краткий обзор генезиса института гражданства подводит к выводу о том, что реформа законодательства о гражданстве явилась следствием серьезных демографических и социальных изменений в обществе Люксембурга в условиях глобализации и с учетом геополитического положения Люксембурга на карте Европы.

Ключевые слова: гражданство Люксембурга, Закон о гражданстве Великого Герцогства Люксембург 2017 года, люксембургский язык, реформа законодательства о гражданстве Люксембурга, Великое герцогство Люксембург

Библиографическое описание: *Славкина Н.А.* Реформа Закона о гражданстве Великого Герцогства Люксембург // Актуальные проблемы сравнительного, зарубежного и российского конституционного права / под ред. И.А. Ракитской. М. : МГИМО-Университет. 2017. С. 223-248.

THE REFORM OF THE NATIONALITY LAW OF GRAND DUCHY OF LUXEMBOURG

Author. Natalia A. Slavkina, *Candidate of Juridical Sciences (Ph.D. in Law), Associate Professor at the Department of Constitutional Law, MGIMO-University MFA Russia. Email: nslavkina@yahoo.com*

Abstract. The article analyses constitutional and legal regulation of citizenship of the Grand Duchy of Luxembourg in light of the new Law of 2017 on Luxembourg nationality. A brief overview of the genesis of the citizenship institution is leading to the conclusion that reform of nationality legislation has been a logical result of significant demographic and social changes in the society of Luxembourg in the context of globalization and given the geopolitical position of Luxembourg on the European map.

Keywords: Luxembourg citizenship, Law of 2017 on Luxembourg nationality, Luxembourg language, Reform of the nationality Law of Luxembourg, Grand Duchy of Luxembourg

Citation: Slavkina N.A. The reform of the Nationality Law of Grand Duchy of Luxembourg [Reforma Zakona o grazhdanstve Velikogo Gertsogstva Liuksemburg]. — *Aktual'nye problemy sravnitel'nogo, zarubezhnogo i rossiiskogo konstitutsionnogo prava.* Pod red. I.A. Rakitskoi [Actual Problems of Comparative, Foreign and Russian Constitutional Law. Ed. by I.A. Rakitskaya]. Moscow: MGIMO-Universitet Publ. P. 223-248.

1 апреля 2017 года вступил в силу новый Закон о гражданстве Люксембурга[1], который в соответствии с действующей процедурой после получения положительного заключения Государственного совета и одобрения парламента был подписан Великим Герцогом Люксембурга 8 марта 2017 года. Новый документ логически завершил длительный процесс выработки единой согласованной позиции всех заинтересованных государственных структур и гражданского общества.

Попытки реформировать институт гражданства Люксембурга предпринимались неоднократно с самого момента вступления в силу Закона о гражданстве 2008 года. Так, проект нового законодательства о гражданстве был анонсирован в программе правительства в разделе «Демократическое обновление» еще в 2011 году. Министр юстиции Люксембурга Франсуа Бильтген

[1] Loi du 8 mars 2017 sur la nationalité luxembourgeoise URL: http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2017/03/08/a289/jo (accessed: 27.04.2017).

в 2013 г. представил в Парламенте проект нового закона, который в том числе предусматривал ратификацию Европейской конвенции о гражданстве (*La Convention européenne sur la nationalité, STE №166*)[1], однако проект не набрал большинства голосов депутатов.

К 2016 году серьезные демографические и социальные изменения заставили выделить реформу законодательства о гражданстве в один из приоритетов правительственной программы, результатом которой и стал новый Закон о гражданстве 2017.

За последние тридцать лет Великое Герцогство значительно выросло демографически. Так, в 1985 году население Люксембурга составляло 368 355 человек, из которых 99 105 рабочих мигрантов, остальные — граждане Люксембурга. К 2015 г. население Люксембурга выросло до 544 978 человек, из них 352 120 — граждане Люксембурга, а 290 476 человек — это рабочие по найму, из которых примерно половина проживает в приграничных районах и приезжает ежедневно на работу в Герцогство. По итогам второго полугодия 2016 года местное статистическое ведомство СТАТЕК впервые зафиксировало среди работающих по найму перевес в сторону иностранцев. Таким образом, основную массу трудоспособного населения Люксембурга на сегодняшний день составляют приезжие. При этом современное общество Люксембурга очень неоднородно по национальному составу, коммуны представляют собой мультикультурные сообщества, в которых мирно соседствуют выходцы не только из стран ЕС, но и с других континентов. R Rристаллизация института гражданства (подданства) Великого герцогства Люксембурга происходила на фоне становления общеевропейской концепции национального суверенитета и институционализации прав человека и гражда-

[1] Принята 06.11.1997 Советом Европы. Конвенция устанавливает и закрепляет общие принципы приобретения и утраты/отказа от гражданства, недискриминации в вопросах гражданства и основы правового регулирования по вопросам гражданства для лиц, имеющих множественное гражданство. Люксембург подписал Конвенцию 26 мая 2008 года.

нина в национальном законодательстве. В правовом регулировании института подданства[1] нашли отражение противоречивые и не всегда последовательные решения, связанные, в том числе и не в последнюю очередь, с геополитическим положением государства, которое, вероятно, более других европейских держав в своей экономике и укладе зависело от мигрантов.

Великое Герцогство Люксембург расположено на перекрёстке европейских дорог и имеет границы с Францией, Бельгией и Германией. История Великого Герцогства самым тесным образом связана с миграционными потоками, равно как и с инвестициями из-за рубежа, что предопределило космополитичный мультикультурный характер и уклад этого государства. Общая площадь государства составляет чуть более 2,5 тыс. кв. километров, население — менее 600 тыс. человек: такие характеристики позволяют говорить о Люксембурге как об одном из самых маленьких суверенных государств Европы (считается 20-м наименьшим государством мира). При этом Люксембург — одна из богатейших стран Европы с высочайшим уровнем жизни. Благодаря выгодным условиям и оффшорной зоне в столице размещены порядка 1000 инвестиционных фондов и более 200 банков — больше, чем в любом другом городе мира. В городе Люксембург располагаются многие организации ЕС[2]. Люксембург занимает четвёртое место в мире и первое место в ЕС по уровню доходов населения[3].

Поэтому вполне закономерен тот факт, что многие иностранные граждане, живя и работая в Люксембурге, хотели бы получить гражданство этой страны, чтобы иметь возможность

---

[1] Для науки российского права характерно разделение (сложившееся в результате особенностей языка) понятий «гражданство» и «подданство». В европейских языках очень часто не делается такое терминологическое разграничение, а указанные термины могут обозначаться одним словом — «nationalité» (фр.); далее по тексту автор всегда использует термин «гражданство».

[2] Люксембург — член Европейского Союза с 1957 года, также является членом НАТО, ОЭСР и ООН.

[3] На март 2017 г. ВВП на душу населения в Люксембурге — $ 84 145, фактическое индивидуальное потребление почти на 40% превышает средний показатель по ЕС.

пользоваться всеми правами и социальными льготами, которые предусмотрены для граждан. В этом смысле показательно, что на сегодняшний день 43% всех жителей страны и 65% жителей столицы являются иностранными гражданами.

Конституция Люксембурга лаконична в определении института гражданства (ст. 9): «Гражданство Люксембурга приобретается, сохраняется и утрачивается в соответствии с законом». Правовая доктрина устанавливает, что гражданство наделяет граждан особыми гражданскими и политическими правами. Только граждане Люксембурга имеют право выбирать и быть избранными в государственные органы страны. Участие в выборах в Люксембурге обязательно. Наличие гражданства позволяет претендовать на работу в магистратах и других публичных административных структурах государства, за исключением немногочисленных постов, на которые имеют право выходцы из ЕС, не имеющие гражданства Люксембурга. Для иностранных граждан, не состоящих в гражданстве ЕС, сохраняются ограничения в выборе некоторых профессий, таких, например, как военнослужащий, полицейский и некоторые другие [Институт гражданства… 2015: 194–195].

В национальной правовой науке существуют различные подходы и критерии институционализации гражданства Люксембурга. Представляется, что выделение пяти этапов наиболее ёмко и исчерпывающе отражает этот процесс [Scuto 2012: 14].

1. Первый этап — период с 1803 по 1878 гг. — правовое оформление института гражданства, который характеризуется рецепцией французского Гражданского кодекса, именуемого «Кодексом Наполеона», узаконившего филиацию «по праву крови» взамен принципа «права почвы», действовавшего при «старом» режиме. После получения независимости Герцогства Люксембург Гражданский кодекс, переставший действовать в 1934 году, в ст. 9 воспроизвёл этот принцип в следующей формулировке: «Ребёнок, рождённый от мужчины — подданного Люксембурга, приобретает подданство Люксембурга». Таким образом, «право крови» действовало только по отцовской линии, в то время как гражданство женщины следовало за гражданством супруга.

Принцип «права почвы» присутствовал в Гражданском кодексе в следующей формулировке: «Ребенок, рожденный на земле Люксембурга, по достижении совершеннолетия имеет право ходатайствовать о получении подданства Люксембурга».

В 1848 году Закон ввёл понятие «натурализации». Решение по каждому конкретному ходатайству принималось индивидуальным правовым актом. С 1849 по 1877 г. 366 иностранных граждан получили подданство Люксембурга в порядке натурализации.

2. Период с 1878 по 1934 гг. — либеральный этап — связанный с законодательным закреплением понятия «права почвы» «второго поколения» (франц.: *double droit du sol*): ребёнок, родившийся на территории Люксембурга от рождённого в Люксембурге иностранного гражданина (с 1890 г. — от гражданки Люксембурга, но утратившей гражданство в связи с замужеством), приобретал гражданство Люксембурга.

Автор этого нововведения — Поль Эйшен (Paul Eyschen), занимавший пост премьер-министра и главы правительства с 1888 по 1915 г., объяснял это следующим образом: «Мы не имеем права навязать наше гражданство лицам, имеющим гражданство другого государства. Но если лицо прервало устойчивые связи со страной своего происхождения и длительное время от отца к сыну проживает на земле Люксембурга, мы обязаны предоставить этому лицу гражданство нашей станы в интересах наших соотечественников, проживающих с ним по соседству» [Scuto 2012: 27].

В 1878 году получило законодательное закрепление положение о приобретении гражданства внуками иммигрантов.

3. Период с 1934 по 1968 гг. — этап недоверия и самоизоляции. Становление национального самосознания и укрепление государственного суверенитета проходило на фоне неприятия и отторжения всего иностранного, особенно немецкого. Это связано с тем, что Германия дважды оккупировала страну. Парадоксальным является тот факт, что, несмотря на открытое противодействие попыткам территориальных притязаний своего могущественного соседа, правовая наука и законодательство Люксембурга заимствовало именно немецкую доктрину гражданства, «приправив» ее элементами национальной специфики.

Эта логика, имеющая некоторую «протекционистскую» окрашенность, привела к отмене в 1940 году прогрессивного принципа филиации по «праву почвы» «второго поколения», уступив место филиации исключительно по принципу «права крови». Понадобилось почти 70 лет, чтобы этот принцип был реанимирован в Законе о гражданстве 2008 года.

В 1940 году в законодательстве по вопросам гражданства появилась такая норма: «Иностранец получает отказ в натурализации, если он не смог предоставить доказательства «достаточной» ассимиляции». Критерии «достаточной» ассимиляции Закон не определял, оставляя этот вопрос на усмотрение принимающей решение инстанции, что делало саму процедуру юридически и фактически крайне субъективной. Статистика наглядно иллюстрирует последствия применения этого императивного критерия: с 1934 и до 1950 Парламент страны не вынес ни одного решения о натурализации.

4. Период с 1968 по 2008 гг. — этап, который отражает разнонаправленные действия законодателя: от лояльного отношения до полного недоверия к тем, кто ходатайствовал о получении гражданства Люксембурга. Эти противоречивые настроения связаны, с одной стороны, с желанием упростить процедуру принятия гражданства для иностранных граждан, долгое время проживающих и работающих в Люксембурге, а с другой стороны, не допустить в гражданство страны людей, не отвечающих требованиям «достаточной» ассимиляции. Такой подход совершенно справедливо может показаться не достаточно взвешенным для страны, находящейся на перекрёстке Европы, где каждый четвертый проживавший и каждый седьмой работавший не имел ее гражданства.

Так, Закон о гражданстве от 22 февраля 1968 года сохранил 15-летний ценз оседлости для подачи прошения о натурализации и не отменил запрет на принцип «права почвы» «второго поколения».

Лишь в 1977 году было отменено дискриминационное положение об утрате гражданства для женщин-граждан Люксембурга, вступивших в брак с иностранцем. Для восстановления при-

нципа равенства полов в браке при филиации гражданства детей пришлось дожидаться Закона от 11 декабря 1986 года, который внёс изменения в Закон от 22 февраля 1968 года. Таким образом, восторжествовало равенство прав отца и матери при филиации по принципу «права крови» для детей, рождённых в браке с иностранным гражданином.

В 1986 году попытка снизить ценз проживания для ходатайствующих в порядке натурализации с 10 лет до 5 лет[1] не увенчалась успехом, равно как и не была упразднена расплывчатая норма о «достаточной» ассимиляции для получения гражданства в порядке натурализации.

В этот период был принят закон, разъясняющий отношение властей к многоязычному наследию страны, что явилось очень своевременным шагом, так как владение языками страны стало одним из обязательных условий при подаче ходатайства в порядке натурализации[2]. Закон от 24 февраля 1984 года о статусе языков, действующий без изменений по сей день, придал люксембургскому языку статус «национального», сознательно не отождествляя его со статусом «официального»[3]. Закон содержит

---

[1] Законом от 26 июня 1975 года срок непрерывного проживания в 15 лет для подачи ходатайства о натурализации был снижен до 10 лет; Закон от 24 июля 2001 года понизил его до 5 лет.

[2] Люксембургский язык не играл заметной роли в политической жизни страны вплоть до XX века, когда он приобрел статус критерия люксембургской идентичности. Во времена Второй мировой войны он стал ассоциироваться с национальной идентичностью и стал символом национального единства. Вероятнее всего в текст будущей конституции люксембургский язык будет включён как государственный язык страны. Французский и немецкий остаются, как и ранее, не только в административном регулировании, но и в обыденной жизни населения страны.

[3] Закон 1984 года основывается на положениях Закона от 1834 года об использовании французского и немецкого языков. Конституция (ст. 29) содержит следующее положение: «Закон обеспечивает правовое регулирование использования языков в административной и судебной сферах». Закон 1984 года дал расширительное толкование конституционной норме, присвоив статус «национального языка» люксембургскому языку. (Document parlementaire n 2535: “Projet de loi sur le régime des langues: Dépêche du Président du Conseil d’Etat au Ministre d’Etat, Président du Gouvernement”, 19 novembre 1983).

пять статей, в которых законодатель закрепил за люксембургским языком статус национального, а за французским — статус языка законодательства. Законом определено равноправное использование французского, немецкого и люксембургского языков в государственном делопроизводстве и судопроизводстве. Нормы закона предписывают административным органам использовать в правоотношениях с гражданами Люксембурга тот из трёх языков, который выбрал заявитель при обращении. Закон 1984 г. является первым и единственным нормативно-правовым актом, регулирующим статус языков Люксембурга с момента образования суверенного Герцогства и до наших дней. С момента вступления в силу Закон не подвергался никаким изменениям и дополнениям. Благодаря этому Закону были определены точные критерии, в соответствии с которыми норма о «достаточной» ассимиляции получила чёткое и законченное правовое определение.

5. Вполне правомерно говорить о пятом этапе, который связан с принятием Закона о гражданстве Люксембурга от 23 октября 2008 года[1] и который наряду с Законом о внесении изменений в статью 9 параграф 1 Конституции Великого Герцогства Люксембург и Законом о внесении изменений в статью 10 Конституции Великого Герцогства Люксембург[2] обеспечивал правовое регулирование этого института вплоть до реформы 2017 года.

Закон был разработан с учётом изменений, которые произошли в государстве за прошедшие сорок лет с целью консолидации современного мультикультурного общества и интеграции в него иностранцев, работающих и проживающих в Люксембурге. Так, в правительственном обращении к Палате депутатов в августе 2004 года премьер-министр заявил: «Интеграция и консолидация — вот основные императивы нашего времени. Они особен-

[1] Вступил в силу 1 января 2009 года. Закон опубликован в Официальном бюллетене законодательства Великого Герцогства Люксембург № 158 от 27.10.2008 (Mémorial A — n° 158 du 27 octobre 2008).

[2] Loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise; Loi du 23 octobre portant révision de l'article 9, alinéa 1 de la Constitution du Grand Duché de Luxembourg; Loi du 23 octobre portant révision de l'article 10 de la Constitution du Grand Duché de Luxembourg.

но очевидны в связи с тем, что наша жизнь и работа протекает бок о бок с теми, кто не является гражданами Люксембурга. Мы должны предоставить им эту возможность — получить гражданство нашей страны. Именно поэтому мы должны закрепить в нашем законодательстве признание двойного гражданства».

Закон о гражданстве 2008 года существенно либерализовал принципы и процедуры приобретения гражданства Люксембурга в сравнении с действовавшим ранее законодательством. Так, он закрепил важный принцип признания двойного/множественного гражданства. Этот принцип был известен законодательству Люксембурга более ста лет назад и в Законе о гражданстве 2008 года получил своё второе рождение. Отныне лицо, подавшее ходатайство о получении гражданства Люксембурга, приобрело право сохранить имеющееся у него гражданство, если это не противоречит законодательству страны его происхождения. Показательно в этой связи то, что каждый четвертый из пяти иностранцев, получивших гражданство Люксембурга по новому Закону, выразил желание сохранить имеющееся у него гражданство (82% к 18% соответственно) за период с 2009 по 2015 год.

Закон 2008 г. реанимировал принцип филиации по праву почвы «второго поколения» спустя 68 лет после его отмены законом 1940 г.

Процедура приобретения и восстановления в гражданстве в значительной степени упростилась, при этом повысились правовые гарантии для заявителей. Так, Закон предусмотрел принцип инстанционности, то есть возможность заявителя обжаловать в судебном порядке решение министра юстиции об отказе в натурализации.

В соответствии с действующей практикой большинства государств-членов ЕС, процессуальные критерии подачи документов на приобретение гражданства также стали более транспарентными. Повысились требования к уполномоченным органам о предоставлении открытого и свободного доступа к информации о гражданстве для заинтересованных лиц и незамедлительного обнародования изменений в законодательстве по этому вопросу. С этой целью Министерством юстиции была организована бес-

платная справочно-информационная телефонная служба (Infoline «Nationalité»), на официальном сайте министерства появился раздел о гражданстве, был организован выпуск информационных и разъяснительных брошюр на английском, французском и немецком языках для лиц, интересующихся вопросами гражданства Люксембурга.

Новый закон о гражданстве 2017 года не ставил своей задачей менять по существу устоявшийся порядок приобретения гражданства, но внёс конкретные изменения и дополнения, отражающие настроение общества соответствовать тенденциям стремительно меняющегося мира. Изменения затронули главным образом вопросы, связанные с предоставлением гражданства в порядке оптации и натурализации, а именно: требования к владению национальным люксембургским языком и знание реалий общественно-политической жизни Люксембурга, а также сроки проживания (ценз оседлости) для различных категорий заявителей.

С момента вступления в силу Закона о языке 1984 года произошли кардинальные изменения в демографии и экономике страны, однако политико-лингвистический климат не претерпел существенных изменений, остался статичным. Предприятия, исчерпав национальный рынок труда, вынуждены были обращаться за рабочей силой к населению приграничных районов и сопредельных государств и, как следствие, превратились в центры мультикультурного сотрудничества в многоязычной среде, привнеся новое понимание лингвистического разнообразия в установленную модель и отражая тенденции нового прагматизма в использовании языков. В то же время эти изменения практически не коснулись обыденной жизни жителей Люксембурга. Таким образом, за последние пару десятков лет сложились разнонаправленные политико-демографические тенденции. С одной стороны, это — старение электората Люксембурга, который, в силу консерватизма, не в полной мере представляет те изменения, которые происходят в сфере бизнеса и производства. Это та часть населения Люксембурга, которая, голосуя на выборах, оказывает влияние на политический процесс в стране, не всегда

осознавая актуальные экономические реалии[1]. С другой стороны, это — гетерогенное в культурном и лингвистическом плане бизнес-сообщество, которое, не являясь носителем гражданства Люксембурга и не имея политических прав, тем не менее, оказывает решающее влияние на экономические показатели страны.

В рамках подготовки реформы закона о гражданстве Люксембурга парламентский комитет провёл масштабное исследование лингвистической ситуации в стране. Были проанализированы различные аспекты применения рабочих языков Люксембурга в самых разных сферах народного хозяйства[2]. Итоги следующие:

— на предприятиях Люксембурга французский язык занимает ведущую позицию — 80%;

— в частном секторе почти 40% работников в качестве первого языка выбирают немецкий;

— в торговой сфере шестеро из десяти трудящихся считают французский своим родным языком;

— доминирующим языком в секторе производства является французский, в политико-административном — люксембургский.

Многие иностранцы, работающие на экономику Люксембурга более 20 лет и имеющие в Люксембурге постоянное место жительства, как показало исследование, не владеют люксембургским языком. В этой связи министр, представляющий проект нового закона о гражданстве, отметил: «Люксембургский язык не должен быть непреодолимым препятствием для юридического закрепления устойчивой правовой связи со страной. Следует использовать тот прагматичный подход, которым сейчас руководствуется бизнес, чтобы в гражданское общество вливались молодые люди с европейским видением будущего». Это в равной

[1] Сегодня каждый второй молодой (от 12 до 29 лет) житель Люксембурга — иностранец. В будущем общество страны станет еще более национально гетерогенно.

[2] См.: Bulletin économique de la Chambre de Commerce — Extrait, Actualité et tendances. 2013. № 12.

мере касается и граждан Люксембурга по рождению, которые не всегда показывают свободное владение национальным языком. В соответствии с Законом 2017 года им более нет необходимости осваивать этот язык, чтобы получить гражданство. Это кажется достаточно справедливым, учитывая многолетний вклад этих людей в экономику страны. Самым дискуссионным при подготовке проекта реформы гражданства был вопрос не о том, сколько лет необходимо проживать в Люксембурге для подачи ходатайства о получении гражданства — большинство опрошенных сходились на цифрах от 5 до 7 лет — а о том, является ли условие о непрерывном проживании столь необходимым. В действительности, современная миграция труда в рамках ЕС очень высока. Многие иностранные граждане, проживающие в Люксембурге, получили образование и говорят на люксембургском, но в какой-то момент на небольшой срок были вынуждены выехать на работу в страну их гражданства в связи с более выгодными предложениями, а потом опять вернулись в Люксембург. В соответствии с Законом 2008 года, такие лица не могли подавать ходатайство о гражданстве, так как выезжали за пределы страны. В новом Законе обязательный ценз проживания понижен с 7 до 5 лет и прерывание стажа (проживание за рубежом) не рассматривается более как препятствие для получения гражданства.

После вступления в силу Закона от 20 декабря 2002 г., который изменил существовавший ранее порядок рекрутирования в вооруженные силы страны[1], многие иностранные граждане изъявляли желание служить в качестве добровольцев в армии Люксембурга. В соответствии с Законом 2008 года условием зачисления на службу являлось владение тремя языками Люксембурга (прохождение теста) и принятие присяги. Новый закон упростил процедуру принятия в гражданство для этой категории лиц.

[1] Конституция Люксембурга — ст. 10 bis — предусматривает рекрутирование иностранных граждан на службу в Вооруженные Силы Люксембурга в соответствии с законом (ранее действовал Закон от 23 июля 1952 года об организации призыва на военную службу). Обязательная воинская повинность для люксембуржцев была отменена в 1967 году.

До 1 июля 1975 года, если женщина выходила замуж за иностранца, она утрачивала гражданство Люксембурга и следовала за гражданством супруга. Эта дискриминация касалась и их совместных детей. Этот же порядок существовал и для иностранных граждан, кто вступал в брак с люксембуржцем и автоматически приобретал гражданство Люксембурга только по факту вступления в брак. Позднее для этой категории лиц был установлен ценз в 3 года непрерывного проживания, а Законом 2008 года он был продлён до 7 лет. Вступление в брак с гражданином Люксембурга не предоставляло иностранному супругу никаких преимуществ при ходатайстве в порядке натурализации. Законодатель таким образом пытался сократить случаи фиктивных браков, заключённых исключительно с целью получения гражданства. Дети, рождённые в таком союзе, получали гражданство в порядке филиации по родителю-гражданину Люксембурга, а второй родитель вынужден был его получать на общих основаниях. Новый Закон предусматривает определённые послабления для второго супруга, что отвечает стандартам Европейской конвенции о гражданстве. Супруги должны иметь одинаковые права в обществе, в котором работают и где воспитывают детей, поэтому порядок приобретении гражданства для супруга-иностранца должен быть более простой, чем для других категорий лиц, ходатайствующих о получении гражданства. В новом Законе ценз оседлости к тем, кто находится в законном браке с гражданином Люксембурга, снижен до трёх лет при условии, что на момент подачи ходатайства о получении гражданства супруги проживают совместно.

Таким образом, новый Закон 2017 года, совершенствуя конституционно-правовое регулирование института гражданства, отразил давно назревшие в обществе изменения, связанные с процессами глобализации, миграции и евроинтеграции.

Приобретение гражданства

Приобретение гражданства автоматически в силу закона

Как и в подавляющем большинстве государств мира, в Люксембурге основным и наиболее распространённым принципом

приобретения гражданства является принцип «права крови». При этом с каждым годом увеличивается тенденция регистрации гражданства детей, рожденных либо за пределами государства Люксембург, либо в смешанных браках с иностранными гражданами. В этих случаях закон предусматривает признание несовершеннолетних гражданами Люксембурга при сочетании принципов «права крови» и «права почвы» (Раздел 1 ст. 7 Закона о гражданстве 2017 года).

• Филиация «по праву крови»

Несовершеннолетний автоматически приобретает гражданство Люксембурга:

— вне зависимости от места рождения, если его родитель является гражданином Люксембурга на момент его рождения;

— если его родитель приобретает гражданство Люксембурга в силу закона, в порядке натурализации, оптации или восстановления в гражданстве.

Этот порядок распространяется и на несовершеннолетних, потерявших в результате смерти родителя-гражданина Люксембурга, если на момент регистрации рождения ребёнка этот родитель состоял в гражданстве Люксембурга.

• Филиация «по праву почвы» применима для несовершеннолетних, рожденных на территории Люксембурга при следующих обстоятельствах:

— ребенок-подкидыш, обнаруженный на территории Люксембурга, признается его гражданином, если нет доказательств наличия у этого ребенка законных родителей;

— ребенок, рожденный на территории Люксембурга, единственный или оба родителя которого являются апатридами, признается гражданином Люксембурга;

— ребенок, рожденный на территории Люксембурга от родителей-иностранцев, законодательство страны которых исключает филиацию по праву крови или требует обязательного проживания родителей на территории государства их гражданства, признается гражданином Люксембурга. Эти основания применимы для лиц, рожденных до 1 апреля 2017 года в случае, если на момент вступления нового закона о гражданстве они не достигли 18 лет.

Ребенок, рожденный или усыновленный в Люксембурге родителями-иностранцами, в момент своего совершеннолетия получает люксембургское гражданство если:

— он в течение 5 лет до своего совершеннолетия на законных основаниях непрерывно проживал на территории Люксембурга;

— один из его родителей или усыновителей в течение 12 месяцев перед его рождением непрерывно проживал на законных основаниях на территории Люксембурга. Это условие распространяет свое действие только на лиц, рожденных после 1 июля 2013 года.

Приобретение гражданства вследствие усыновления (удочерения)

Как правило, законодательство большинства государств предусматривает следование гражданства несовершеннолетнего за гражданством родителя или усыновителя. Законодательство Люксембурга не является исключением из этого правила. ст. 3 устанавливает, что ребёнок, усыновлённый (удочерённый) гражданином Люксембурга, приобретает гражданство Люксембурга вне зависимости от оснований и формы усыновления. При этом, исходя из принципа признания двойного\множественного гражданства, закон позволяет усыновлённому ребёнку сохранить гражданство по рождению, если таковое у него имеется.

В случае если родитель или усыновитель, по которому устанавливалось гражданство ребёнка, приобретает или восстанавливает гражданство Люксембурга в соответствии с порядком, установленным Законом 2017 года, несовершеннолетний также приобретает гражданство Люксембурга. Эта норма распространяет своё действие на детей, чьи усыновители являются апатридами, законно проживающими на территории Люксембурга, а также на несовершеннолетних, усыновленных иностранными гражданами, гражданство которых невозможно передать в порядке усыновления или законом предписывается обязательное проживание на территории государства их гражданства перед усыновлением. При этом, исходя из принципа признания двойного\множественного гражданства, закон позволяет усыновлён-

ному ребёнку сохранить гражданство по рождению, если таковое у него имеется.

Приобретение гражданства в порядке оптации

Закон 2017 года восстановил способ приобретения гражданства Люксембурга в порядке оптации, который был отменен законом 2008 года. В соответствии с ним гражданство Люксембурга может быть получено иностранцем:

— совершеннолетним, если его усыновитель или предки по прямой восходящей линии имели гражданство Люксембурга по рождению;

— совершеннолетним, если он усыновил несовершеннолетнего гражданина Люксембурга и проживает в Люксембурге суммарно в течение 5 лет, при этом последний год перед подачей ходатайства — непрерывно (при этом сертификат о сдаче люксембургского языка и сертификат о сдаче экзамена социализации является обязательным требованием);

— совершеннолетним по истечении 3-х лет брака с гражданином Люксембурга (при этом сертификат о сдаче люксембургского языка и сертификат о сдаче экзамена социализации является обязательным требованием);

— несовершеннолетним с 12 лет, если он рожден в Люксембурге и проживает в стране на момент подачи заявления не менее 5 непрерывных лет или имеет родителя или усыновителя-иностранца, который проживает вместе с ним на законных основаниях в Люксембурге при этом в течение 1 года перед его рождением — непрерывно;

— совершеннолетним, закончившим 7-летнее обучение в общественной или частной школе Люксембурга при условии проживания в стране на законных основаниях не менее 12 месяцев перед подачей ходатайства об оптации;

— совершеннолетним, проживающим в Люксембурге суммарно в течение 20 лет на законных основаниях и не менее 1 года непрерывного проживания перед подачей ходатайства об оптации (при этом сертификат о посещении языковых курсов в объеме 24 часов является обязательным требованием);

— совершеннолетним, проживающим на законных основаниях в Люксембурге не менее 5 лет до наступления совершеннолетия (сертификат о сдаче люксембургского языка и сертификат о сдаче экзамена социализации является обязательным требованием);

— контрактником-добровольцем, безупречно отслужившим не менее года в Вооруженных Силах Люксембурга при наличии рекомендации военного руководства.

Приобретение гражданства по ходатайству (натурализация)

Закон 2017 года частично реформировал прежний порядок натурализации в части соблюдения цензов и некоторых процессуальных требований. Основные изменения и нововведения сводятся к следующему:

- Ценз проживания уменьшен с 7 до 5 лет, отменено требование непрерывности: не менее 5 лет проживания в Люксембурге, из которых последний год перед подачей ходатайства должен быть непрерывным. По мнению законодателя, именно этот срок оптимален для интеграции иностранного гражданина в жизнь страны[1]. В ценз оседлости засчитывается только срок законного пребывания (проживания) на территории страны.
- Наличие сертификата о сдаче экзамена на владение люксембургским языком: установлены диверсифицированные критерии определения уровня владения люксембургским языком (разговорный аспект), а также чёткие требования к проведению языкового экзамена. Законом установлен зачетный суммарный уровень B1 для аудирования и уровень A2 для коммуникативных навыков[2]. В соответствии с действующим законодательством

[1] Профильный комитет парламента Люксембурга считает что, сокращение непрерывного ценза проживания представляет для страны шаг вперед, так как приближает законодательство Люксембурга к правовому регулированию вопросов гражданства и миграции таких передовых стран, как Франция, Бельгия, Великобритания и Нидерланды (Bulletin économique de la Chambre de Commerce — Extrait, Actualité et tendances. 2013. № 12. P. 110).

[2] Общеевропейские компетенции владения иностранным языком (Common European Framework of Reference, CEFR) — система уровней владения иностранным языком, используемая в Европейском Союзе. Главная цель системы

в случае успешной сдачи экзамена государство компенсирует затраты на языковые курсы и тестирование. Законодатель посчитал, что зачетных навыков владения люксембургским языком достаточно для понимания радио- и телепередач, а также для бесед на бытовые, социальные и профессиональные темы. Лицо, сдавшее экзамен, сможет участвовать в политической и социально-культурной жизни Люксембурга. Контроль за соблюдением требований к языковым занятиям и проведению экзаменов возложен на Национальный институт языков (бывший Центр подготовки владения языками Люксембурга). Этот институт организует экзамены несколько раз в год и выдает сертификаты. Посещение языковых курсов является актом доброй воли, наличие сертификата — обязательным условием при подаче ходатайства о натурализации[1].

• Наличие сертификата о сдаче экзамена по курсу социализации «Живем все вместе в Великом Герцогстве Люксембург» или сертификата о его посещении: ходатайствующий обязан посетить три модуля курсов социализации в размере 24 часов суммарной учебной нагрузки либо представить сертификат об успешной сдаче экзамена по тематике этих курсов. Модули посвящены проблематике основных прав и гарантий граждан Люксембурга, функционированию государственных и коммунальных институтов, истории Люксембурга и вопросам евроинтеграции. Курсы децентрализованы, организуются, как правило, на базе лицеев, которые находятся в ведении Службы по профессиональной ориентации и подготовке совершеннолетних. Плата за курсы не взимается, для удобства посещения занятия проводятся в вечернее время в течение рабочей недели и утром по субботам. Курсы читаются на нескольких европейских языках.

CEFR — предоставить метод оценки и обучения, применимый для всех европейских языков. В ноябре 2001 года резолюция Совета ЕС рекомендовала использование CEFR для создания национальных систем оценки языковой компетенции.

[1] Распоряжением министра ходатайствующий может быть освобожден от сдачи языкового экзамена при представлении официального медицинского заключения о невозможности прохождения экзамена по состоянию здоровья.

• Условие «достойного» поведения заявителя (моральный ценз): речь идет о том, что ходатайствующий должен вести моральный образ жизни и не совершать правонарушений. Закон относит к полномочиям Министерства юстиции принятие окончательного решения о предоставлении гражданства, об отклонении на некоторый срок или об отказе в натурализации на основании сведений, собранных в результате проверки и на основании досье, которое заявитель обязан приложить к ходатайству. Рассмотрение ходатайства может быть отложено, если заявитель на момент подачи ходатайства проходит по обвинению в совершении уголовного преступления.

В ходатайстве будет отказано, если:

— заявитель был признан виновным в юрисдикции Люксембурга или в третьей стране в совершении уголовного преступления и осужден в виде лишения свободы сроком от одного года и более или в виде ограничения свободы сроком от двух лет и более;

— состав преступления, который послужил основанием лишения свободы в третьей стране, рассматривается законодательством Люксембурга как уголовное преступление;

— заявитель не был реабилитирован или с момента отбытия лицом наказания до момента подачи ходатайства прошло менее 15 лет.

Процессуальный порядок подачи ходатайства о натурализации претерпел некоторые изменения. Принятие решения о натурализации относится исключительно к компетенции Министерства юстиции, а именно Департамента по вопросам иностранных граждан (Département d'Indigénat), который принимает положительное или отрицательное заключение. Ранее в соответствии с Законом 1986 года Парламент страны принимал решение по каждому конкретному ходатайству индивидуальным актом, что существенно затягивало процедуру рассмотрения. Сейчас установлен предельный 8-ми месячный срок для рассмотрения Министерством юстиции ходатайства о натурализации и вынесения решения (ст.21 п.3). Исключение составляют случаи, связанные с запросами в другие страны о наличии судимости. Датой вступления в гражданство Люксембурга считается дата вынесения решения министром юстиции по конкретному ходатайству.

Таким образом, для приобретения гражданства Люксембурга в порядке натурализации ходатайствующее лицо должно удовлетворять следующим требованиям:

1. На момент подачи ходатайства иметь полных 18 лет. Ходатайствующий представляет свидетельство о рождении (или аналогичный ему документ, выданный уполномоченным ведомством страны своего гражданства), а также свидетельство о рождении несовершеннолетних детей, если таковые имеются.

Ходатайствующий также обязан приложить к досье заверенную нотариусом копию паспорта (или аналогичного ему документа с фотографией, выданного страной его гражданства). Для беженца (в соответствии с Женевской конвенцией 28 июля 1951 года) — заверенную копию свидетельства о статусе беженца.

2. На законных основаниях проживать на территории Люксембурга не менее 5 лет, о чем представляется выписка из реестра коммуны, в которой проживал заявитель. Основанием законного проживания признается вид на жительство, выданный компетентными властями.

Для беженцев, признаваемых Женевской конвенцией о статусе беженцев от 28 июля 1951 года, период между подачей заявления об убежище и датой признания статуса беженца засчитывается в общий срок законного проживания на территории.

3. Обладать достаточными навыками хотя бы одного из языков, предусмотренных Законом о статусе языков 1984 года (немецким или французским), а также представить сертификат о сдаче экзамена на владение люксембургским языком (уровень B1 — для аудирования и уровень A2 — для коммуникативных навыков).

4. Прослушать курсы социализации или представить сертификат о сдаче экзамена.

5. Представить доказательства «достойного» поведения. Ходатайствующий обязан предъявить выписку из реестра судебной регистрации Люксембурга (справка о судимости) и аналогичную выписку из официальных реестров тех стран, в которых он проживал последние 15 лет перед подачей ходатайства о натурализации и после наступления своего 18-летия.

6. Изложить собственноручно и четко автобиографию и заполнить анкету, содержащую вопросы биографического характера.

Заявитель прикладывает все вышеперечисленные документы к ходатайству о предоставлении гражданства, составленному на имя министра юстиции Люксембурга. Документы на иностранном языке должны быть переведены сертифицированным переводчиком на французский или немецкий язык. Администрация коммуны безотлагательно и без посредников передает весь пакет документов в Министерство юстиции.

Решение о натурализации или отказе в ней принимается не позднее 8-ми месячного срока индивидуальным решением министра юстиции и в случае отказа должно быть мотивировано. Решение министра передается на руки заявителю через административные власти коммуны по месту его проживания и фиксируется либо в реестре актов рождения, либо в реестре актов гражданского состояния.

В исключительных случаях (ст. 18) приобретение гражданства может происходить в упрощенном порядке, без соблюдения обязательных цензов и требований. Подобные решения о натурализации принимаются Палатой депутатов в отношении совершеннолетних лиц, имеющих особые заслуги перед Великим Герцогством Люксембург. Ходатайство в этих случаях может исходить не только от заинтересованного лица, но также от Правительства. В случае, если Палата депутатов рассматривает ходатайство положительно и лицо приобретает гражданство Люксембурга в порядке натурализации, это решение оформляется в форме закона и обнародуется в Официальном бюллетене законодательства Великого Герцогства Люксембург. Министр юстиции направляет заинтересованному лицу официально заверенную копию выписки из бюллетеня, которая имеет статус документа, удостоверяющего наличие гражданства Люксембурга. Именно в таком порядке 10 октября 2012 года было получено гражданство Люксембурга графиней Стефанией да Ланнуа, женой наследного Великого Герцога Люксембургского Гийома[1].

[1] La Loi du 10 octobre 2012 accordant la nationalité luxembourgeoise à Madame la comptesse Stéphanie de Lannoy-Mémorial, A-№ 221 15.10.2012).

Восстановление в гражданстве

В связи с признанием двойного/множественного гражданства[1], отдельные категории лиц, утратившие подданство Люксембурга по происхождению в связи с действовавшим ранее порядком, получили возможность восстановить своё гражданство.

Закон распространяет своё действие на тех граждан, которые были вынуждены отказаться от гражданства Люксембурга, чтобы интегрироваться в жизнь другой станы, к примеру, по месту своей работы. Так, лауреат Нобелевской премии по физиологии и медицине 2011 г., член Французской академии наук, люксембуржец по происхождению Жюль Хоффман (Jules Hoffmann), приняв французское гражданство, вынужден был отказаться от люксембургского, чтобы иметь возможность работать и вести исследования в научных лабораториях Франции. К слову сказать, не законодательство Франции, а именно отрицание принципа двойного/множественного гражданства в законодательстве Люксембурга, заставили учёного пойти на этот шаг.

К этой же категории граждан можно отнести всех женщин и их детей, рождённых в браке с иностранным гражданином, и утративших либо не имевших возможности получить гражданство в порядке филиации в соответствии с действовавшим ранее законодательством.

Законом предусмотрено восстановление в гражданстве потомков по прямой восходящей линии лиц, состоявших в гражданстве Люксембурга на 1 января 1900 года и позднее его утративших.

Для этих категорий лиц закон предписывает упрощённый порядок восстановления в гражданстве, который подразумевает, что заявитель выполняет все требования, предусмотренные для ходатайствующих о натурализации в общем порядке, за исключением требования соблюдения ценза оседлости и представления сертификатов владения люксембургским языком и курсов социализации.

[1] По Закону о гражданстве Люксембурга 2008 года.

Прекращение гражданства

Освобождение от гражданства (выход из гражданства)

Этот институт регламентирует правовую возможность прекратить состояние гражданства. Выход из гражданства Люксембурга осуществляется в результате добровольного волеизъявления дееспособного лица, достигшего 18-летего возраста на основании личного заявления (ст.57). Основанием для отказа в выходе из гражданства Люксембурга может быть положение, при котором гражданин Люксембурга не имеет иного гражданства и гарантий его приобретения, поэтому закон требует представить доказательства наличия гражданства иного государства либо доказательства автоматического его получения при отказе от существующего. Основанием для отказа могут также служить такие обстоятельства, как возбуждение в отношении этого лица уголовного дела, отбывание наказания в виде лишения свободы, невыполненные налоговые или иные платёжные обязательства.

Решение о добровольном выходе из гражданства принимается министром юстиции.

Лишение гражданства

Мировое сообщество в различных документах сформулировало своё негативное отношение к безгражданству. Не является исключением Великое Герцогство Люксембург, ратифицировавшее международную Конвенцию о сокращении безгражданства 1961 г., принятую в соответствии с Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН (вступила в силу 13.12.1975). Законодательство Люксембурга не предусматривает лишение гражданства в случае, если лицо становится апатридом. Правовой статус апатридов регулируется международной Конвенцией о статусе апатридов 1951 г. (вступила в силу 06.06.1960). Последовательно придерживаясь этих международных принципов, тем не менее, Закон о гражданстве Люксембурга допускает лишение гражданства граждан, получивших его в порядке натурализации, оптации или восстановления в следующих случаях (ст. 62):

1. Если гражданство Люксембурга было приобретено путём мошенничества, представлением ложной или заведомо искажённой информации.

2. Если гражданство было приобретено с использованием вымышленного или чужого имени, в результате фиктивного брака, и лицо было признано виновным в этих правонарушениях в Люксембурге или юрисдикции иностранного государства, и этот факт установлен в законном порядке вступившим в законную силу решением суда.

В соответствии со ст. 63 Закона о гражданстве 2017 г. решение о лишении гражданства принимается мотивированным постановлением министра юстиции и передаётся в органы регистрации актов гражданского состояния в коммуну по месту проживания натурализованного лица. Гражданство Люксембурга прекращается в день вынесения решения министром юстиции. Закон предоставляет возможность судебного обжалования этого решения в установленном законом порядке.

Новеллой является положение, вследствие которого лицо, лишенное гражданства, равно как его супруг и дети, принявшие решение о добровольном выходе из гражданства, теперь имеют право повторно ходатайствовать о получении гражданства как в порядке его восстановления, так и в порядке натурализации по истечении 15 лет с даты вынесения решения о его лишении (ст. 64 п. 1).

Законом установлен порядок судебного обжалования решений о приобретении гражданства. Решение министра юстиции о натурализации, оптации, восстановления и лишения гражданства оформляется актом исполнительной власти, а обжалование по подведомственности производится в административный трибунал (ст. 74). Обжалование не допускается, если решение о натурализации принималось Палатой депутатов по основаниям, предусмотренным в статье 18 (натурализация в упрощённом порядке за особые заслуги перед страной).

Список использованной литературы:

1. *Институт гражданства в зарубежных странах*: коллективная монография. Под ред. А.Г. Орлова, Н.А. Славкиной. 2015. М. : МГИМО-Университет. 220 с.

2. Scuto D. 2012. *La nationalité luxembourgeoise (XIX-XXI sciècle). Histoire d'un alliage européen*. Bruxelles: Edition de l'Université de Bruxelles. 400 p.

3. Scuto D. 2005. *Forum: Qu'est-ce qu'un Luxembourgeois? Histoire de nationalité Luxembourgeoise du Code Napoléon à nos jours*. URL: http://www.asti.lu/...nationalite/...nationalite/qu'est-ce-qu'un -luxembourg (accessed: 28.04.2017).

References

1. *Institut grazhdanstva v zarubezhnykh stranakh*: kollektivnaya monografiya. Pod red. A.G. Orlova, N.A. Slavkinoi [Institute of Citizenship in the Foreign Countries: a collective monograph. Ed. by A.G. Orlov and N.A. Slavkina]. Moscow: MGIMO-Universitet Publ. 2015. 220 p. (in Russ.).

2. Scuto D. *La nationalité luxembourgeoise (XIX-XXI sciècle) Histoire d'un alliage européen*. Bruxelles : Edition de l'Université de Bruxelles. 2012. 400 p.

3. Scuto D. *Forum: Qu'est-ce qu'un Luxembourgeois? Histoire de nationalité Luxembourgeoise du Code Napoléon à nos jours. 2005.* URL: http://www.asti.lu/...nationalite/...nationalite/qu'est-ce-qu'un -luxembourg (accessed: 28.04.2017).

ВОПРОСЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

ОСОБЕННОСТИ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОГО СТАТУСА ПРЕДСЕДАТЕЛЯ КИТАЙСКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ

Автор. Базина Ольга Олеговна, *кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры конституционного права МГИМО МИД России. Email: maksimova_o@mail.ru*

Аннотация. Статья посвящена анализу особенностей статуса Председателя КНР, выраженных прежде всего в способе его избрания (назначения), объеме его полномочий, приведена классификация рассматриваемых полномочий, с учетом нововведений, принятых на 3-м Пленуме ЦК КПК 18-го Съезда; практика занятия Председателем должностей: государственных, партийных и военных. Рассмотрен статус главы государства «с китайской спецификой».

Ключевые слова: глава государства, избрание, Председатель КНР, Председатель ЦВС КНР, Генеральный секретарь КПК, Председатель ЦВС КПК, полномочия, компетенция

Библиографическое описание: *Базина О.О.* Особенности конституционно-правого статуса Председателя Китайской Народной Республики // Актуальные проблемы сравнительного, зарубежного и российского конституционного права / под ред. И.А. Ракитской. М. : МГИМО-Университет. 2017. С. 249-278.

THE FEATURES OF THE CONSTITUTIONAL STATUS OF THE CHAIRMAN OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA

Author. Olga O. Bazina, *Candidate of Juridical Sciences (Ph.D. in Law), senior lecturer at the Department of Constitutional Law, MGIMO-University MFA Russia. Email: maksimova_o@mail.ru*

Abstract. The article is devoted to analysis of peculiarities of the status of the head of China expressed primarily in the method of his election (appointment), the scope of its mandate. The author classifies of the authority, taking into account new provisions adopted at the 3rd Plenum of the CPC Central Committee of the 18th Congress; analizes the practice of the state, party and military authorities of the Chairman (President) of the People's Republic of China. The status of the head of state with "Chinese specific features" is reviewed.

Keywords: the head of state, elections, the Chairman (President) of the People's Republic of China, the Chaiman of the Central Military Council, the General Secretary of the Communist Party of China, the Chairman of the Central Military Council of the Communist Party of China, authority, competence

Citation: Bazina O.O. Osobennosti konstitutsionno-pravogo statusa Predsedatelia Kitaiskoi Narodnoi Respubliki [The Features of the Constitutional Status of the Chairman of the People's Republic of China]. — *Aktual'nye problemy sravnitel'nogo, zarubezhnogo i rossiiskogo konstitutsionnogo prava.* Pod red. I.A. Rakitskoi [Actual Problems of Comparative, Foreign and Russian Constitutional Law. Ed. by I.A. Rakitskaya]. Moscow: MGIMO-Universitet Publ. P. 249-278.

Председатель Китайской Народной Республики является главой государства. Председатель — важный институт государственного строя Китая. Ныне действующая Конституция, принятая в 1982 году, четко предусматривает избрание, срок пребывания на посту, полномочия и временное исполнение обязанностей Председателя государства.

В истории Китая выборы (а точнее назначение) главы государства в соответствии с Конституцией не обладают никакими особенностями, кроме того, что сам институт главы государства в КНР является достаточно специфичным с конституционной точки зрения. Вопросы организации и деятельности высших органов государственной власти КНР с самого её образования являются предметом внимания советских и российских государствоведов [Воеводин 1956; Грачев, Кондратьев 1959; Игнатенко 1959; Лунев 1958; Максимова (Базина) 2009; Максимова (Базина) 2010; Максимова (Базина) 2012].

Председатель КНР и его заместитель (заместители)[1] избираются высшим государственным органом власти — Всекитайским собранием народных представителей. Если Председатель КНР назначается ВСНП, соответственно ему он и подотчетен. Юридически это так, а фактически мы сталкиваемся с несколько другой расстановкой политических сил.

В докладе «О проекте исправленной Конституции» на 5-й сессии ВСНП 5-го созыва 26 ноября 1982 г. указывалось: «Практика со времени образования КНР показывает, что учреждение поста Председателя КНР является необходимым для совершенствования государственной структуры, а также отвечает обычаям и чаяниям народов нашей страны»[2]. По мнению китайских учёных, Председатель КНР необходим для координации высших органов государства с целью «укрепления всей государственной системы», а также представительства государства с более чем миллиардным населением[3].

Согласно ст. 79 действующей Конституции КНР 1982 г. для кандидатов на должность Председателя и заместителя Председателя КНР обязательны три условия: первое — кандидат должен

[1] В русском переводе Конституции КНР говорится об одном заместителе Председателя КНР; китайский текст Конституции, в силу того что в китайском языке множественное число в большинстве случаев не указывается, может быть истолкован как устанавливающий неопределённое число заместителей Председателя КНР.

[2] «Женьминь жибао» от 06.12.1982.

[3] «Женьминь жибао» от 20.01.1983.

быть гражданином КНР; второе условие — он должен обладать активным и пассивным избирательным правом; и третье — он должен достичь 45-летнего возраста.

Срок полномочий Председателя КНР составляет 5 лет, он совпадает со сроком полномочий ВСНП. Тем самым, в соответствии с принципом полновластия ВСНП подчеркивается зависимость деятельности Председателя КНР от состава и политики ВСНП. Одно лицо не может занимать должность Председателя КНР более чем два срока подряд (10 лет) [Алебастрова 2010: 631; Ци Вэнь 1985: 34; Государственный строй… 1988: 188].

В соответствии с Конституцией 1982 г. Председатель КНР избирается верховным представительным органом власти страны на весь срок его легислатуры (т.е. на 5 лет) на первой сессии очередного созыва.

Конституция и Закон об организации ВСНП не регламентируют процедуры выдвижения кандидатур и избрания на посты Председателя КНР и заместителя Председателя (не указывается, в частности, кто их выдвигает). Сказано лишь, что Председателя КНР и заместителя Председателя КНР выбирают депутаты ВСНП.

Однако в соответствии с Положением о работе по подбору и назначению на должности руководящих кадровых работников партийных и государственных органов кандидат на должность Председателя должен отвечать следующим требованиям:

1) иметь необходимый для исполнения служебных обязанностей уровень знаний в области марксизма-ленинизма, идей Мао Цзэдуна, теории Дэн Сяопина, добросовестно претворять в жизнь важную идею о «трёх представительствах» партии, стремиться в духе марксистских позиций, взглядов, методологии анализировать и решать практические вопросы, решительно придерживаться позиции «трёх собеседований» по вопросам учёбы, политических взглядов, пройти испытания различного рода рисками[1];

[1] Необходимо отметить то, что идеология китайских лидеров имеет огромное значение для укрепления их авторитета. Так, Мао Цзэдун стремился сохра-

2) овладеть великими идеалами коммунизма и твёрдой убеждённостью в социализме с китайской спецификой, решительно проводить в жизнь генеральную линию партии, её курс и политику в разных областях, стремиться проводить политику реформ и открытости, посвятить себя делу модернизации, упорно вносить лепту в строительство социализма, добиваться практических успехов;

3) решительно придерживаться раскрепощения идеологии, реального и делового подхода, идти в ногу со временем, осваивать новации, заниматься исследовательской работой, эффективно и плодотворно вести работу, говорить правду, делать реальное дело, добиваться фактических результатов, бороться против формализма;

4) страстно болеть душой за дело революции и обладать чувством политической ответственности, иметь практический опыт, обладать организационными способностями для успешного осуществления руководящей работы, обладать культурным уровнем и профессиональными знаниями;

5) правильно осуществлять доверенную народом власть, действовать в соответствии с законом, быть честным и неподкупным, усердно политически служить народу, показывать личный пример, упорно преодолевать трудности, быть скромным, поддерживать тесные связи с массами, решительно следовать партийной линии масс, сознательно воспринимать критику и контроль со стороны партии и масс, добиваться самоуважения, самоэкономичности, самозащиты, самовоодушевления, бороться против бюрократизма, против любых проявлений неправильного стиля, выражающегося в злоупотреблениях служебными правами, в стремлении добиться личной выгоды;

нить и имя, и авторитет, заточив это все в «идеи Мао Цзэдуна», которые стали официальной программой КПК; Дэн Сяопин, понимая важность теоретических учений, разработал принцип «социализма с китайской спецификой»; Цзян Цзэминь сделал частью партийной программы свою теорию «трёх представительств»; Ху Цзиньтао представил список моральных принципов гражданина КНР — «Восемь добродетелей и восемь пороков».

6) решительно поддерживать и защищать систему демократического централизма партии, демократический стиль, обладать концепцией подхода к общей обстановке, уметь сплачивать верных единомышленников, товарищей, в том числе имеющих несходное со своим собственное мнение о работе в одном направлении [Глава государства…2016: 176-178].

В настоящее время процедура избрания Председателя и заместителя Председателя КНР обычно такова: избранный депутатами президиум во время сессии ВСНП выдвигает список кандидатур, баллотирующихся на должности Председателя и заместителя Председателя КНР. Этот список обсуждается на заседаниях делегаций, затем президиум сессии представляет сессии кандидатуры Председателя КПР и его заместителя, получивших наибольшее число голосов по делегациям. Затем проходит безальтернативное голосование по представленным кандидатурам, которым для избрания необходимо получить простое большинство голосов.

Условно можно выделить три стадии назначения Председателя КНР и заместителя Председателя КНР: 1) формирование списка кандидатов и определение кандидатур, имеющих наивысший рейтинг; 2) голосование; 3) назначение.

В соответствии с Положением о работе по подбору и назначению на должности руководящих кадровых работников партийных и государственных органов рассмотрение кандидатов на должность Председателя КНР и заместителя Председателя КНР должно проводиться на основе предложений депутатов о кандидатурах на разные руководящие посты, в ходе всестороннего рассмотрения их моральных качеств, способностей, прилежания, достигнутых успехов, честности и неподкупности, при этом должное внимание уделяется рассмотрению практических достижений в работе. На практике, закрепившейся в Китае, выдвижения кандидатур производились руководителями депутаций (делегаций) и их заместителями. Этот список обсуждается на заседаниях различных делегаций.

Затем президиум сессии представляет сессии официальный список кандидатур, получивших наибольшее число голосов [Юр-

ковский 2004: 59]. Президиум знакомит сессию с биографиями кандидатов и даёт необходимые разъяснения по вопросам, выдвинутым депутатами. Депутаты могут высказать своё мнение относительно кандидатур, могут совместно выставить другого кандидата [Тянь Сюеюань, Инь Чжунцин 2004: 63].

Президиум на основании мнений большинства депутаций (делегаций) официально утверждает список кандидатов и печатает бюллетень голосования. Голосование на сессии ВСНП проводится по безальтернативному способу, когда число кандидатур равняется числу избираемых. Такой способ широко критикуется зарубежными специалистами и сравнивается с процедурой обязательного назначения или фиктивными выборами. Однако китайские учёные придерживаются иного мнения, говоря о том, что страна еще не вполне готова к стандартам плюралистической демократизации. Вместе с тем Китай к ней стремится. По мере демократизации государственной политической жизни такие выборы будут постепенно заменяться альтернативными.

Голосование по кандидатурам осуществляется по решению президиума сессии тайно, или поднятием руки, или другими способами, тогда как согласно Регламенту[1] — только тайно, т.е. сессия ВСНП должна проводить выборы посредством тайного голосования.

Избранным считается тот из кандидатов, кто получил более половины голосов всех депутатов. Председатель сессии тут же зачитывает количество голосов, полученных кандидатами, и итоги выборов.

Говоря о практике назначения Председателя КНР, необходимо упомянуть, что из семи Председателей КНР назначены на этот пост в соответствии с Конституцией КНР были всего двое: Лю Шаоци (с 1959 по 1966 гг.) и Ли Сяньнянь (с 1983 по 1988 гг.). Мао Цзэдун на первой сессии ВСНП 1-го созыва был единоглас-

[1] В период работы 1-го созыва ВСНП в КНР не существовало регламента, определяющего порядок его деятельности и его Постоянного комитета. Соответствующие вопросы оперативно решались в практической деятельности первого парламента КНР без особой регламентации.

но признан «вождём» китайского народа, остальные Председатели были преемниками предыдущих, однако процедуру назначения, аналогичную вышеописанной, проходили все последующие Председатели.

Таким образом, в Китае действует институт преемственности. Институт преемника служит инструментом минимизации рисков для политической, экономической и социальной систем. Политический курс становится более предсказуемым. Наряду с этим знания о премудростях политики, включая умение вести политические интриги, наставник обязан передать подготавливаемому преемнику. В современном Китае институт преемника является специфическим институтом, действующим в среде сложившихся и действующих как современных (партии, профсоюзы), так и традиционных общественных институтов (религиозные объединения, местные общины и т.д.).

В современной политической практике Китая прямого семейственного института не существует. Семейные связи и партийная власть разделены. Но создан и сохраняется институт назначения преемника, что рассматривается как гарантия стабильности в государстве. Дэн Сяопин, например, считал, что без ключевой фигуры политическая система не может быть ни преемственной, ни целостной. Для того чтобы обеспечить преемственность власти и долгосрочную стабильность, политическая система должна сохранить верховного лидера, стоящего над аппаратом. В Китае подготовка преемника ведется заранее и носит целенаправленный характер.

К середине 90-х годов XX века реформа политической системы вошла в число первоочередных задач власти. Необходимо было решить сразу несколько взаимосвязанных вопросов. Во-первых, создать политический механизм, гарантирующий социальную стабильность не в результате усилий харизматического лидера, а институционально. Во-вторых, удержать политическую монополию КПК в условиях, когда экономический рост постоянно выводил в число активных участников политического процесса новые социальные силы, являющиеся необходимым условием модернизации и в этом качестве представлявшие опасность для

политической системы, созданной КПК. В-третьих, обеспечить преемственность руководства в КПК [Виноградов 2008: 287]. Элементы идеократической системы создавались еще при Мао Цзэдуне, избравшем своим преемником сначала Линь Бяо, а затем Хуа Гофэна. Но действительно успешную попытку передачи власти предпринял Дэн Сяопин, который выделил сначала Ху Яобана и Чжао Цзыяна[1], затем остановил свой выбор на Цзян Цзэмине. Для Дэн Сяопина, всегда благожелательно относившегося к «национальной специфике», естественной была мысль об институционализации преемственности, которая позволила бы ввести традицию в современный политический процесс, обеспечив ему необходимую стабильность [Виноградов 2008: 288][2]. Все перечисленные задачи в силу своего характера заставляли думать не только об адекватности современности действующей власти, но и о формах её соединения с традицией.

Приход «пятого поколения руководителей» (первое — Мао Цзэдун и его соратники, второе — команда Дэн Сяопина, третье — «коллективное руководство» во главе с Цзян Цзэминем, четвёртое — Ху Цзинтао) произошёл. Приемником Ху Цзиньтао, стал 60-летний заместитель Председателя КНР Си Цзиньпин,

[1] Чжао Цзыян — китайский политический деятель, Премьер Государственного совета КНР с 1980 по 1987 гг., Генеральный секретарь ЦК КПК с 1987 по 1989 гг.

[2] Реформы самого Дэн Сяопина были ограничены традицией, следуя которой он укреплял свой авторитет. Верность марксистскому символу была признаком высокой нравственности, но не религиозной, а конфуцианской (символической), допускавшей наращивание дополнений к марксизму-ленинизму и идеям Мао Цзэдуна. Строгое следование закону в этих условиях, к чему призывал Дэн Сяопин, могло быть расценено как отход от традиции, поскольку закон, имея в Китае длительную историю взаимодействия с этикой, по определению не мог стать новой консолидирующей идеей. Алгоритм политической преемственности Дэн Сяопина имеет широко известную историческую аналогию. Первый переход от авторитарного правления в Греции происходил при потомке афинских царей Солоне в 594 г. до н.э., и новый механизм власти состоял из 9 избираемых архонтов (исполнительной власти) и ареопага (бывших архонтов), осуществлявшего контрольные функции. Комиссия советников ЦК КПК также вводилась как институт обеспечения преемственности (ареопаг), но все-таки уступила место личному авторитету, более близкому китайской традиции.

так же как 10 лет назад 59-летний Ху Цзиньтао стал преемником Цзян Цзэминя.

Таким образом, в третий раз в истории Китая за последние четверть века передача власти от старшего поколения к относительно молодому осуществляется «по формуле Дэн Сяопина» — поэтапно и раздельно, если говорить о трёх главных центрах власти: в партии, в государстве, в вооруженных силах.

Сначала Дэн Сяопин, формально не будучи ни руководителем партии — генеральным секретарём её ЦК, ни главой государства — Председателем КНР, продолжал в качестве рядового члена партии, даже не члена её ЦК, оставаться председателем Военного совета ЦК и Центрального военного совета КНР, т.е. реальным главным руководителем КНР[1], всех силовых структур и главнокомандующим вооружёнными силами страны [Галенович 2003: 16].

Далее подобную позицию, что и Дэн Сяопин, занял Цзян Цзэминь. Он тоже формально оставался лишь рядовым членом КПК, не являясь членом ЦК партии, но, по сути, оставался высшим руководителем, имеющим реальную власть, — председателем Центрального военного совета ЦК КПК и одновременно председателем ЦВС КНР. Так, Цзян Цзэминь был избран Генеральным секретарём ЦК КПК в 1989 г., Председателем ВС ЦК КПК и ЦВС КНР — также в 1989 г., Председателем КНР — в 1993 г. Процесс передачи власти от «третьего поколения» «четвёртому» начался в 2002 г. и продлился по 2004 г. Имя лидера «пятого поколения» — Си Цзиньпина — стало известно с середины 2000 гг.. В 2008 г. он получил пост Заместителя Председателя КНР, в октябре 2010 г. Си Цзиньпин был утвержден Заместителем Председателя Военного совета ЦК КПК. 07 ноября 2012 г. на 18-м съезде Коммунистической партии Китая Си Цзиньпин был избран генеральным секретарем ЦК КПК, с 14 марта 2013 г. Си Цзиньпин — Председатель КНР. Председателем Центрального военного совета КПК Си Цзиньпин становится с 15 ноября

[1] Мао Цзэдун в 1958 г. предпочёл оставить пост Председателя КНР, оставшись при этом Председателем Военного совета ЦК КПК.

2012 г., Председателем Центрального военного совета КНР — с14 марта 2013 г.

Такая передача полномочий, растянутая во времени, поэтапная, применительно к трём центрам власти, отнюдь не свидетельствует о стабильности, покое и порядке, это вынужденная форма передачи власти, обусловленная масштабностью, тяжестью стоящих перед страной проблем, сложностью и противоречивостью положения внутри самой партии, особенно внутри её руководства. Однако положение меняется, и все три центра власти стабилизируются тогда, когда все три главных поста КПК и КНР вновь обрел единого лидера. Процедура передачи власти от «четвёртого поколения» «пятому» завершилась 14 марта 2013 г.

В истории КНР был случай присвоения не предусмотренного Конституцией звания Почётного Председателя КНР. Такого титула была удостоена решением ПК ВСНП от 16 мая 1981 г. старейшая государственная и общественная деятельница Китая, вдова Сунь Ятсена Сунь Цинлин незадолго до её кончины 29 мая того же года.

Вместе с Председателем КНР ВСНП избирает одного или нескольких его заместителей (в настоящее время обычно избирается один заместитель Председателя, который в последующем «наследует» его пост). В 1998 г. Ху Цзиньтао был избран заместителем Председателя КНР, в 2003 г. он был избран Председателем КНР; в 2008 г. заместителем Председателя КНР был избран Си Цзиньпин, который стал преемником Председателя КНР Ху Цзиньтао. Лидера государства, якобы на испытательный срок, избирают заместителем Председателя КНР на заключительный срок полномочий главы государства. Так было при Цзян Цзэмине, когда в течение его первого срока заместителем Председателя КНР был Жун Ижэнь (1994 г.), а в 1998 г. заместителем был избран Ху Цзиньтао; в 2003 г. заместителем Председателя КНР был избран Цзэн Цзинхун, а в течение второго срока полномочий Ху Цзиньтао заместителем был избран Си Цзиньпин.

Заместители Председателя КНР помогают Председателю в работе и могут осуществлять часть его функций. Постанов-

лением Постоянного комитета ВСНП от 28 декабря 1955 г. установлено, что, если Председатель КНР и его заместители находятся в отпуске или отъезде, представителей иностранных государств принимает Председатель Постоянного комитета ВСНП. Если Председатель КНР по состоянию здоровья в течение длительного времени не может исполнять свои обязанности, их исполняет его заместитель. При освобождении должности Председателя КНР его место занимает заместитель Председателя КНР[1]. На основе ныне действующей Конституции заместитель Председателя КНР не имеет самостоятельных полномочий, его обязанности — содействовать работе Председателя КНР. По поручению Председателя КНР он может выполнять часть полномочий Председателя КНР. В политической жизни Китая во время отпуска или отсутствия Председателя государства его заместитель принимает вместо него приехавших с визитом глав иностранных государств и ведёт переговоры с ними, принимает верительные и отзывные грамоты от дипломатических представителей других стран [Тянь Сюеюань, Инь Чжунцин 2004: 63].

Отдельная статья закона об организации ВСНП КНР от 10 декабря 1982 г. посвящена порядку освобождения от должности ряда высших должностных лиц государства, в том числе Председателя КНР и его заместителя. Такое предложение могут внести минимум три делегации или не менее 1/5 от общего числа депутатов ВСНП. Президиум сессии передает предложения на рассмотрение ВСНП. Основания для освобождения Председателя КНР от должности законодательно не установлены.

Порядок избрания и срок полномочий заместителя Председателя установлены такие же, как для Председателя. Председатель КНР и его заместитель исполняют свои обязанности до момента

[1] В исторической части работы был приведён пример рассматриваемого случая, когда Лю Шаоци, который занимал пост Председателя КНР до осени 1966 г., фактически был отстранен от власти. Функции Председателя КНР фактически исполнял Дун Биу, избранный 1-й сессией ВСНП 3-го созыва заместителем Председателя КНР. После смещения Линь Бяо он стал официально исполнять эти обязанности.

вступления в должность нового Председателя и его заместителя, избранных ВСНП следующего созыва.

Компетенция Председателя Китайской Народной Республики

При анализе статей Конституции 1982 г., посвящённых полномочиям Председателя КНР, классифицировать полномочия будем на основе статей 80 и 81 Конституции КНР 1982 г., в которых указаны полномочия Председателя КНР, разделив при этом все осуществляемые им полномочия на две группы. При этом такие полномочия, как военные и представительство внутри государства, будут отнесены к полномочиям, осуществляемым внутри государства. Чтобы наиболее полно раскрыть полномочия Председателя, имеет смысл провести параллель с Конституцией 1954 г., учредившей институт Председателя КНР. По первой Конституции Председатель обладал более широкими полномочиями, чем по Конституции 1982 г.

К первой группе полномочий Председателя принадлежат полномочия внутригосударственные. Это, прежде всего, полномочия Председателя КНР в отношении ВСНП и его Постоянного комитета.

Указанные полномочия в большинстве случаев совпадают с теми, которые закрепляются за главой государства в большинстве конституций мира. Вместе с тем в регулировании некоторых из этих полномочий в Китае есть существенные особенности. Еще большее своеобразие связано с реальным осуществлением отдельных полномочий.

Высшим органом власти в КНР является ВСНП, оно же — высший законодательный орган [Депутат… 2014: 67]. Законодательный процесс в ВСНП состоит из четырёх стадий: внесение законопроекта, предварительное рассмотрение закона ПК ВСНП, обсуждение законопроекта, принятие и опубликование закона. Наибольший интерес из перечисленных стадий представляет та, в которой принимает участие Председатель КНР.

В Конституции КНР специально не закрепляется порядок внесения законопроекта в ВСНП. Исчерпывающий перечень органов и лиц, обладающих таким правом, дан в ст. 12 Закона КНР о правотворчестве. К ним относятся: Постоянный комитет Всекитайского собрания народных представителей, Государственный совет, Центральный военный совет, Верховный народный суд [Конституционные основы… 2017: 282], Верховная народная прокуратура; специальные комитеты Всекитайского собрания народных представителей могут вносить в ВСНП законопроекты, которые по решению Президиума включаются в повестку сессии.

В Китае после «культурной революции» начался процесс отделения партийных органов от государственных, однако традиции их взаимопроникновения укоренились в умах китайских аппаратчиков. Лишение Председателя КНР законодательной инициативы продиктовано, на наш взгляд, стремлением привести дух Конституции в соответствие с её содержанием и провести грань между государственным и партийным аппаратами, ввиду чего Председатель КНР (без учета того, что на практике он же является Генсеком ЦК КПК) всего лишь «подписчик» закона, что, безусловно, превращает данную должность (Председателя КНР) в декоративную относительно законодательного органа. Таким образом, в условиях сложившейся практики, когда Председатель КНР традиционно является генсеком ЦК КПК, а *de-facto* право законодательной инициативы принадлежит политбюро ЦК КПК, ошибочно думать, что политика законодательного органа будет противоречить общеполитическому курсу, разработанному КПК.

Если Председателя КНР лишить права законодательной инициативы, то его участие в заключительной стадии законодательного процесса является обязательным, а не альтернативным. Председатель принимает участие в заключительной стадии — санкционировании и опубликовании закона. В обсуждении законопроекта и его принятии Председатель КНР не участвует. Санкционирование закона осуществляется главой государства путем подписания его официального текста и его опубликова-

ния. Опубликование принятых законов осуществляется Председателем КНР (ст. 80). Председатель издаёт указы (приказы[1]) об опубликовании законов. Указ об опубликовании — это, скорее, акт провозглашения, а не утверждения закона[2].

Важно отметить, что указы, которые издаёт Председатель КНР, не являются самостоятельными правовыми актами; они приобретают характер источника права лишь в совокупности с теми решениями ВСНП или его Постоянного комитета, на основании которых они изданы[3]. Так, Председатель КНР издаёт указы о мобилизации, об амнистии, об объявлении войны, о военном и чрезвычайном положении, о помиловании. Председатель КНР издаёт указ, назначая или смещая Премьера и других лиц, входящих в состав Государственного совета. Самое важное заключается в том, что все эти указы Председатель КНР издаёт на основании решений ВСНП или его Постоянного комитета.

Объявление войны или начала военных действий и введение чрезвычайного положения тоже входят в компетенцию Председателя КНР. В результате того, что начало войны влечёт за собой крупномасштабные вооружённые действия не одного государства, а участие нескольких государств (хотя это совсем не обяза-

---

[1] Конституция КНР чётко разграничила по характеру и наименованию правовые акты, издаваемые органами государства: а) Всекитайское собрание народных представителей принимает законы (фалюй), а также постановления (цзюеи); б) Постоянный комитет ВСНП издает указы (фалин), а также в соответствии с постановлением Всекитайского Собрания народных представителей от 30 июля 1955 г. принимает законы по частным вопросам (даньсин фагуй); в) местные Собрания народных представителей принимают постановления (цзюеи); г) Председатель Китайской Народной Республики издаёт указы (минлин); д) Государственный совет принимает постановления (цзюеи) и распоряжения (минлин); е) местные народные комитеты принимают постановления (цзюеи) и распоряжения (минлин).

[2] См., например: указ Председателя Китайской Народной Республики: «По решению 10-й сессии Всекитайского собрания народных представителей 11- го созыва назначить на должность Председателя Государственного совета Вэнь Цзябао. Председатель КНР Ху Цзинтао 16.03.2008 г.».

[3] Отметим, что указы Председателя КНР, как правило, не включаются в «Сборник законов и постановлений КНР». Указы Председателя помещаются перед принятым законом.

тельно), составляется акт, в котором глава государства сообщает о том, кто участвует в войне и в результате чего произошёл конфликт, какие цели преследуют воюющие стороны. После объявления о начале войны в государстве вводится военное положение на всей территории страны, одновременно проводится всеобщая либо частичная мобилизация. Она проводится на основе указа Председателя КНР для полной готовности к ведению военных действий, в которых задействуются человеческие силы, материальные ресурсы, разрабатываются стратегия и тактика ведения военных действий.

В марте 2004 г. ВСНП 10- го созыва на 2-й сессии внесло изменения в Конституцию КНР 1982 г., и, в частности, в ст. 80 полномочие Председателя КНР «…издавать указ о военном положении…» было заменено на «… издавать указ о чрезвычайном положении…». Китайские юристы объясняют данное изменение тем, что словосочетание «военное положение» может сильно подорвать безопасность общества регулярными бунтами, мятежами, которые чаще всего сказываются отрицательно на функционировании государства и его экономике, ввиду чего и было введено словосочетание «чрезвычайное положение» [Ли Шоучху 2005: 175], которое, по мнению тех же юристов, влияет менее отрицательно на сознание людей, их мобилизацию. Кроме того, серьёзным стимулом для применения Конституции в этой части, как отмечалось на сессии ВСНП, был опыт, полученный в ходе борьбы с атипичной пневмонией в 2003 г. Была поставлена задача, согласно которой, «заимствуя международные методики, необходимо совершенствовать законодательную систему, которая могла бы оперативно реагировать на такие виды чрезвычайных ситуаций, как серьёзные стихийные бедствия, внезапно возникающие происшествия в области здравоохранения и санитарии, серьёзные аварии и катастрофы, вызванные деятельностью человека». В докладе специально отмечалось, что чрезвычайные меры в период таких ситуаций должны быть в той или иной степени связаны с ограничением прав и свобод граждан. Но это международная практика, и термин «чрезвычайное положение» присутствует в конституциях большинства стран мира.

Следующее полномочие Председателя КНР — назначение и смещение лиц, входящих в состав Государственного совета КНР: Премьера, его заместителя и членов, министров, главного ревизора, начальника секретариата. При этом назначение или смещение Премьера и других лиц из состава Государственного совета должно, как отмечено, проводиться на основании решений ВСНП или его Постоянного комитета.

Процедура наделения полномочиями Премьера Государственного совета, заключается в следующем: Премьер утверждается ВСНП по представлению Председателя КНР, что является его юридически исключительным полномочием. В любом из остальных случаев назначения лиц в состав Государственного совета акту Председателя КНР о совершении какого-либо действия предшествует акт верховного представительного органа или его Постоянного комитета, определяющий содержание этого действия[1].

Председатель КНР по решению ВСНП или его Постоянного комитета издаёт указы о награждении государственными наградами[2] и о присвоении почётного звания. Председатель КНР награждает наивысшими наградами и почётными званиями. Назначать награды и присваивать почётные звания может достаточно широкий перечень организаций, но только Председатель КНР обладает правом награждать органы государственной власти. Особенности действующей наградной системы КНР как инструмента реализации политики и идеологии обусловлены содержанием и особенностями курса, проводимого руководством страны [Розанов 2008: 252].

---

[1] Указ Председателя № 1: «На основании решения Всекитайского собрания народных представителей и Постоянного комитета Всекитайского собрания народных представителей 11-го съезда 2-го заседания, назначить Премьером Государственного совета Вэнь Цзябао». ВСНП и Председатель КНР Ху Цзиньтао 2008.03.16.

[2] Существуют достаточно универсальные наградные знаки, как «Отличник труда», «Ударник нового Великого похода», «Герой НОАК», «За заслуги», «Четвёртое мая», а также государственные награды со статусом орденов — Почётный знак Красной звезды, Почётный знак Независимости, Победы и др.

Наиболее важные полномочия данной группы — военные полномочия. Как главнокомандующий, а в некоторых странах и гарант безопасности государства, глава государства распоряжается всеми вооружёнными силами. На деле в ряде стран это не так, да вообще во многих государствах вне зависимости от их политического устройства в мирное время глава государства войсками не командует.

В Китайской Народной Республике функционируют следующие органы военно-политического управления: Центральный военный совет КНР (далее — ЦВС) и совпадающий с ним по персональному составу Центральный военный совет Коммунистической партии Китая. Вооружённые силы КНР включают войска Народно-освободительной армии Китая (далее — НОАК), войска военизированной полиции и народное ополчение. ЦВС КНР руководит всеми вооружёнными силами страны. Он состоит из председателя, заместителей председателя и членов. Срок пребывания конкретного лица на посту председателя не ограничивается.

Немаловажным является представительство государства внутри страны. Председатель КНР регулярно посещает различные регионы страны, большей частью «в глубинке». При этом большей частью места для визитов выбираются таким образом, чтобы сделать политическую символику визитов предельно акцентированной и общепонятной.

При осуществлении полномочий, связанных с внешней политикой государства, Председатель КНР, основываясь на статье 81 Конституции КНР: представляет Китайскую Народную Республику, в интересах КНР решает государственные дела; принимает иностранных дипломатических представителей и делегации; на основании решения Постоянного комитета ВСНП ратифицирует либо денонсирует международные договоры и важные соглашения с иностранными государствами; направляет и отзывает полномочных представителей в иностранных государствах.

Принимая во внимание тот факт, что главы государств имеют довольно широкий спектр полномочий во внешнеполитической деятельности государства, мировое сообщество пристально сле-

дит за изменениями геополитической картины мира. Следовательно, мировое сообщество должно знать, кто является главой того или иного государства, и признавать его таковым.

Что касается порядка заключения и расторжения международных договоров, то в соответствии с п. 9 ст. 89 Конституции КНР Государственный совет заключает международный договор или соглашение [Правительство…2016: 87], Постоянный комитет ВСНП принимает решение о необходимости ратифицировать либо отменить договор или соглашение, после чего Председатель КНР издаёт приказ об их ратификации или денонсации.

Следующее полномочие в рамках внешнеполитической деятельности Председателя КНР — решение государственных дел, включая представительство интересов государства на международной арене.

Ещё одна функция Председателя КНР, относящаяся к внешнеполитической деятельности, — поддержание дипломатических отношений с другими государствами и международными организациями. В соответствии со сложившейся международной практикой глава государства принимает дипломатов и дипломатические делегации, принимает верительные и отзывные грамоты иностранных и международных дипломатических представителей. В Китае эти обязанности выполняет Председатель КНР. Кроме того, на основе решений Постоянного комитета ВСНП Председатель направляет и отзывает полномочных представителей КНР в других государствах, подписывает верительные грамоты дипломатам [Конституционно-правовой механизм… 2004: 215–217].

Между полномочиями Председателя КНР по первой и действующей Конституциям есть существенное отличие. Председатель КНР в соответствии с первой Конституцией возглавлял вооружённые силы страны и был по должности Председателем Государственного комитета обороны, который пришел на смену Народно-революционному военному совету. При этом в государственном механизме появился еще один военный орган. На Госсовет (в отличие от его предшественника — Административного совета) было возложено руководство строительством воо-

ружённых сил, и в его составе появилось министерство обороны. При всём этом, как показали дальнейшие события в стране, реальное руководство вооружёнными силами было сосредоточено не в этих государственных органах, а в Военном совете (комиссии) ЦК КПК. Во главе этого органа стоял Мао Цзэдун. Поэтому второй Председатель КНР Лю Шаоци, несмотря на высокий военный пост и формальное руководство вооружёнными силами, ими же и был смещён по приказу Мао Цзэдуна [Гудошников 2007: 300–301]. В настоящее время среди высших органов государства военными делами ведает ЦВС КНР.

Важно подчеркнуть, что руководство партией и руководство вооружёнными силами государства, находящимися под полным контролем партии, в Китае разграничены настолько, что практически можно говорить о двух центрах власти, внутрипартийной и военной. При этом военная власть — это высшая власть как внутри КПК, так и в китайском государстве, т.е. военная власть партии — это и есть военная власть в государстве. Председатель Военного совета ЦК КПК — реальный высший руководитель не только партии, но и китайского государства. Необходимо упомянуть о том, что председатель Военного совета ЦК КПК одновременно занимает пост Председателя ЦВС КНР. Иначе говоря, являясь, прежде всего, высшим военным руководителем внутри правящей в КНР КПК, он обладает и полномочиями высшего государственного руководителя вооружёнными силами КНР. Партия в КНР полностью сосредоточила в своих руках руководство армией, осуществляя его через Военный совет ЦК КПК; в то же время партия использует вывеску ЦВС КНР, состав которого идентичен составу Военного совета ЦК КПК [Политические системы… 2007: 589], с той целью, чтобы иметь возможность выступать в качестве легального руководителя вооружёнными силами китайского государства.

Итак, по сути дела в КПК существует несколько центров власти: реальная высшая власть в лице председателя Военного совета ЦК КПК, которая одновременно представляет собой военную власть, или власть над вооружёнными силами, в том числе над всеми силовыми ведомствами; формальная высшая власть

над партией в лице генерального секретаря ЦК КПК; власть над сферой организационной и идеологической, пропагандистской работы в партии в лице руководителя секретариата ЦК КПК; руководство государственными органами.

Перечисляя полномочия Председателя КНР, необходимо упомянуть об одном из институтов, функционировавшем во время первой Конституции КНР, — Верховном государственном совещании, которое было ликвидировано во время «культурной революции» и не восстановлено после неё. Если бросить ретроспективный взгляд па политическую жизнь Китая, можно вспомнить, что такое совещание созывалось Председателем КНР по своему усмотрению. Он председательствовал на совещании и, кроме лиц, указанных в ст. 43 Конституции 1954 г., приглашал на него тех, кого считал необходимым пригласить. Такая прерогатива Председателя являлась одним из сильных элементов единоличной президентуры. В последующих конституциях (1975, 1978, 1982 гг.) статьи о Верховном государственном совещании нет.

Конституция КНР 1954 г. устанавливала, что Председатель КНР был вправе созвать в случае необходимости Верховное государственное совещание и являлся председателем последнего. «Верховное государственное совещание созывается в составе заместителя Председателя КНР, Председателя Постоянного комитета ВСНП, Премьера Государственного совета и других необходимых лиц». Конституция в целом не определяла характер и функции этого органа, заявив только, что в случае необходимости совещание созывает Председатель КНР. В Конституции названы лишь четыре конкретных члена совещания. Может возникнуть вопрос, для чего вообще необходимо было вводить этот орган, если названные в Конституции лица могли с успехом встречаться на заседаниях других коллегиальных партийных и государственных органов? Нам представляется, что в конкретно не определённом институте Верховного государственного совещания можно рассмотреть скрытую форму давления на конституционные партийные и государственные органы в случае, если бы те оказались непослушными Председателю. В пользу данного утверждения говорит опыт фракционной борьбы и об-

хода конституционных органов Председателя Мао Цзэдуна в тех случаях, когда он считал это нужным, в частности, созыв Верховного государственного совещания. Оно рассматривало важные государственные вопросы и вырабатывало предложения по ним, которые передавались Председателем КНР ВСНП, его Постоянному комитету, Госсовету или другим органам для обсуждения и принятия решений. Следует принять во внимание то обстоятельство, что в период с 1954 по 1959 гг. (время действия полномочий ВСНП первого созыва) состоялось шестнадцать заседаний[1] Верховного государственного совещания под председательством Мао Цзэдуна с участием широкого круга произвольно выбранных людей и только пять сессий ВСНП. Так, в первом совещании приняло участие триста человек, в последнем — сто шесть. Прейдя к власти, «пятое поколение» руководителей увидит необходимость в подобном органе. По результатам 3-го Пленума ЦК КПК 18-го созыва Пленума были приняты два основополагающих партийных документа, которые будут положены в основу развития китайского законодательства и укрепления «фасада» власти в КНР:

1) Коммюнике ЦК КПК
(中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议公报);

2) Постановление ЦК КПК «О некоторых важных вопросах всестороннего углубления реформ»
(中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定) (далее: Постановление).

Наиболее важным в государственно-правовом строительстве следует признать уже принятые решения о создании двух новых органов в системе государства:

[1] Например: 25 января 1955 г. Верховное государственное совещание обсудило проект Программы развития сельского хозяйства страны на 1956–1967 гг. На расширенном заседании Совещания 27 февраля 1957 г.. Мао Цзэдун выступил с речью «К вопросу о правильном разрешении противоречий внутри народа». 13 октября 1957 г. Совещание на своем заседании обсудило результаты движения за упорядочение стиля работы и пересмотренный проект Программы развития сельского хозяйства страны на 1956–1957 гг.

1) Руководящая группа ЦК КПК по всестороннему углублению реформ (中央全面深化改革领导小组) (п. 58 Постановления). На первом своем совещании (22.01.2014)[1] сформировано шесть специализированных групп: 1) Группа по реформе экономической системы и структуры экологической цивилизации; 2) Группа по реформе в сфере демократии и законности; 3) Группа по реформе системы культуры; 4) Группа по реформе социальной системы; 5) Группа по реформе системы партийного строительства; 6) Группа по реформе системы проверки дисциплины. Уже приняты правила работы как самой Руководящей группы, так и шести специализированных групп, Канцелярии;

2) Совет государственной безопасности[2] (国家安全委员会) — единый орган координации и обеспечения в сфере национальной безопасности КНР. Создание данного органа является своевременным и необходимым [Максимова (Базина) 2014: 112–123]. На сегодняшний день подобные советы существуют в Соединеных Штатах Америки (Совет по национальной безопасности), в Российской Федерации (Совет безопасности Российской Федерации [Kremyanskaya et al. 2014: 119–120]), ЮАР (Государственный совет безопасности), но в КНР Совет государственной безопасности будет, безусловно, с китайской спецификой.

Целью создания Совета государственной безопасности КНР является контроль за постоянно меняющейся региональной ситуации, контроль за географией горячих точек. Китайское правительство очень быстро отреагировало на терроризм как на признак нарастающей угрозы для существующего в стране

[1] См.: Цзинцзи жибао от 23.01.2014.

[2] В средствах массовой информации данный термин именуется по-разному: комитет государственной безопасности URL: http://russian.people.com.cn/31521/8463822.html, совет государственной безопасности URL: http://www.cntv.ru/2013/11/15/ARTI1384478881839754.shtml. Для соблюдения единообразия в наименованиях государственно-партийных органов КНР, на наш взгляд китайский термин «国家安全委员会» необходимо переводить как «Совет государственной безопасности», ввиду тех целей ради которых создается данный орган, аналогичные которому находятся во многих странах.

политического строя и национального единства Китая. Огромное количество внутренних и внешних факторов, требующих усовершенствование механизма и стратегии обеспечения безопасности в Китае. Основная функция данного органа в Китае затрагивает такие сферы, как общественная стабильность, оборона и финансовая безопасность, внешняя политика. Вторая функция — руководящая. Совет государственной безопасности будет совершенствовать работу по государственной безопасности под центральным руководством. Третья функция — заключается в борьбе с серьезными кризисами и вызовами, которые угражают Китаю.

В Совет государственной безопасности КНР (предварительно) будут входить главы Министерства иностранных дел КНР, Министерства обороны КНР, Министерства общественной безопасности, Министерства государственной безопасности, Управления пропаганды компартии, Комитета по вопросам Гонконга, Аомыни и Тайваня, а также представители других ведомств. Возглавит данную структура, как и в аналогичных органах в других государствах, глава государства — Председатель КНР Си Цзиньпин.

***

Таким образом, можно сделать следующие выводы. Председатель Республики может действовать только на основе решений ВСНП или его Постоянного комитета, волю которых он вроде бы не может нарушить, однако возможность конфликта между Председателем КНР и высшими коллегиальными органами и порядок разрешения таких конфликтов конституционно не предусмотрены. Это свидетельствует о том, что отражённая в положениях Конституции социалистическая тенденция к господству коллегиальных методов осуществления власти в КНР существует и всегда существовала только формально.

Одновременно Председатель Республики является Председателем ЦВС КНР и Председателем ВС ЦК КПК. В этих функциях Председателя КНР и содержится основа его реальной власти, поскольку армии и Коммунистической партии в Китайской Народ-

ной Республике принадлежит решающая роль в осуществлении государственной власти.

И в сфере руководства внешней политикой страны, хотя в составе правительства КНР существует министерство иностранных дел, главная роль принадлежит первому лицу в партии и государстве, т.е. в конечном счёте фактическому руководителю всех трёх сфер деятельности партии — собственно партийной, правительственной и военной.

В истории КПК и КНР бывали различные периоды. Иногда военная, партийная и правительственная власть сосредоточивалась в одних руках. Так было при Мао Цзэдуне, Цзян Цзэмине и с 2005 г. при Ху Цзиньтао, сейчас при Си Цзиньпине. Иногда во главе этих сфер деятельности стояли двое или даже трое руководителей, такое положение имело место, когда фактическим лидером был Дэн Сяопин, а формально, то есть Председателем КНР, был Ян Шанкунь.

Исходя из этого, можно сделать вывод, что в не определённом с правовой точки зрения институте Председателя ЦВС надо видеть закамуфлированное орудие нажима на конституционные органы власти в случае, если бы они в чём-либо воспротивились Председателю КНР.

Определённые Конституцией 1982 г. полномочия Председателя КНР позволяют ему быть скорее не реальным главой государства, а номинальным и большей частью не самостоятельно выполнять свои конституционные задачи. С другой стороны, ориентируясь на вышеизложенный материал, можно сформулировать окончательный вывод о том, что существующие в КНР три центра власти — партийная, правительственная и военная — на сегодняшний день находятся под властью одного человека — лидера КПК, высшего должностного лица государства и главнокомандующего вооруженными силами Си Циньпина, в результате чего вполне возможно говорить о единоличной сверхпрезидентуре «с китайской спецификой».

Список использованной литературы:

1. Алебастрова И.А. 2001. *Конституционное право зарубежных стран: учеб. пособие*. М.: Норма. 656 с.

2. Виноградов А.В. 2008. *Китайская модель модернизации. Поиски новой идентичности*. М.: НОФМО. 363 с.

3. Воеводин Л.Д. 1956. *Государственный строй Китайской Народной Республики*. М.: Госюриздат. 271 с.

4. Галенович Ю.М. 2003. *Наказы Цзян Цзэминя: принципы внешней и оборонной политики современного Китая*. М.: Муравей. 334 с.

5. *Глава государства в зарубежных странах*. Под ред. А.Г. Орлова, Н.А. Славкиной. 2016. М.: МГИМО-Университет. 318 с.

6. *Государственный строй Китайской Народной Республики*. Отв. ред. Л. М. Гудошников. 1988.М.: Наука. 203 с.

7. Грачев Л.А., Кондратьев Р.С. 1959. *Государственный строй Китайской Народной Республики*. М.: Госюриздат. 127 с.

8. Гудошников Л.М. 2008. О статусе Председателя Китайской Народной Республики. — *Ежегодник Центра публично-правовых исследований*. Том 2. С. 298–309

9. *Депутат зарубежного парламента: коллективная монография.* Под ред. А.Г. Орлова, Е.А. Кремянской. М.: МГИМО-Университет. 354 с.

10. Игнатенко Г.В. 1959. *Система представительных органов Китайской Народной Республики*. М.: Госюриздат. 212 с.

11. *Конституционно-правовой механизм внешней политики: учебное пособие*. 2004. М.: РОССПЭН. 319 с.

12. *Конституционно-правовые основы судебной власти в зарубежных странах: коллективная монография*. Под ред. К.В. Карпенко. 2017. М.: МГИМО-Университет. 325 с.

13. Лунев А.Е. 1958. *Сущность Конституции Китайской Народной Республики*. М.: Госюриздат. 157 с.

14. Максимова (Базина) О.О. 2009. Эволюция института главы государства в Китае в XX веке: конституционно-правовое исследование. — *Реформы и право*. № 3. С. 29–38.

15. Максимова (Базина) О.О. 2010. Институт председателя Китайской Народной Республики в политико-правовом развитии страны. — *Проблемы Дальнего Востока*. № 3. С. 65–71.

16. Максимова (Базина) О.О. 2012. *Конституционно-правовой статус главы государства в Китае (история и современность)*. Дисс…канд. юр. наук. М. 199 с.

17. Максимова (Базина) О.О. 2014. Расширение полномочий главы государства в Китае в свете создания Совета государственной безопасности КНР. — 3-*й Пленум ЦК КПК 18-го созыва: новое руководство и стратегия реформ. Материалы ежегодной научной конференции Центра политических исследований и прогнозов Китая ИДВ РАН*. Отв. ред. А.В. Виноградов. М. С. 112–123.

18. *Политические системы и политические культуры Востока*. Под ред. А.Д. Воскресенского. 2007. М. : АСТ. 829 с.

19. *Правительство в зарубежных странах: коллективная монография*. Под ред. К.В. Карпенко. 2016. М. : МГИМО-Университет. 369 с.

20. Розанов О.Н. 2008. *Наградные системы в политике и идеологии стран Северо-Восточной Азии.* М. : Памятники исторической мысли. 365 с.

21. Юрковский А.В. 2004. *Конституционно-правовые основы политической системы Китайской Народной Республики: проблемы теории и практики*. Иркутск: ИПКПР ГП РФ. 196 с.

22. Kremyanskaya E.A., Kuznetsova T.O., Rakitskaya I.A. 2014. *Russian Constitutional Law*. Cambridge: Cambridge Scholar Publishing. 221 p.

23. Тянь Сюеюань, Инь Чжунцин. 2004. *Политический строй Китая*. Пекин : Межконтинентальное издательство Китая. 389 с. (на кит. языке).

24. Ци Вэнь. 1985. *Китай. Краткий обзор*. Пекин: Издательство литературы на иностранных языках. 259 с. (на кит. языке)

25. Ли Шоучху. 2005. *Государственный политический строй. Пекин:* Межконтинентальное издательство Китая. 290 с. (на кит. языке).

References:

1. Alebastrova I.A. *Konstitutsionnoe pravo zarubezhnykh stran: Ucheb. Posobie* [Constitutional Law of Foreign Countries: a textbook]. Moscow: Norma Publ. 2001. 656 p. (in Russ.).

2. *Deputat zarubezhnogo parlamenta: kollektivnaya monografiya*. Pod red. A.G. Orlova, E.A. Kremyanskoi [Deputy of a Foreign Parliament: a collective monograph. Ed. by A.G. Orlov, E.A. Kremyanskaya]. Moscow: MGIMO-Universitet Publ. 2014. 354 p. (in Russ.).

3. Galenovich Yu. M. *Nakazy Tszyan Tszeminya: printsipy vneshnei i oboronnoi politiki sovremennogo Kitaya* [The Directives of Jiang Zemin: principles of foreign and defense policy of modern China]. Moscow: Muravei Publ. 2003. 334 p. (in Russ.).

4. *Glava gosudarstva v zarubezhnyh stranah*. Pod red. A.G. Orlova, N.A. Slavkinoi [Head of the State in the Foreign Countries. Ed. by A.G. Orlov, N.A. Slavkina]. Moscow: MGIMO-Universitet. 2016. 318 p. (in Russ.).

5. *Gosudarstvennyi stroi Kitaiskoi Narodnoi Respubliki*. Otv. red. L. M. Gudoshnikov [Constitutional Law of the People's Republic of China. Ed. by L. M. Gudoshnikov]. Moscow: Nauka Publ. 1988. 203 p. (in Russ.).

6. Grachev L.A., Kondrat'ev R.S. 1959. Gosudarstvennyi stroi Kitaiskoi Narodnoi Respubliki [Constitutional Law of the People's Republic of China]. M.: Gosyurizdat. 1959. 127 p. (in Russ.).

7. Gudoshnikov L.M. O statuse Predsedatelya Kitaiskoi Narodnoi Respubliki [About the Status of the President of the People's Republic of China]. — *Yearbook of the Center for Political and Legal Studies*. 2008. Vol. 2. P. 298–309. (in Russ.).

8. Ignatenko G.V. *Sistema predstavitel'nykh organov Kitaiskoi Narodnoi Respubliki* [The System of the Representative Bodies in the People's Republic of China]. Moscow: Gosyurizdat Publ. 1959. 212 p. (in Russ.).

9. *Konstitutsionno-pravovoi mekhanizm vneshnei politiki: uchebnoe posobie* [Constitutional Mechanism of Foreign Policy: a textbook].Moscow: ROSSPEN Publ. 2004. 319 p. (in Russ.).

10. *Konstitutsionno-pravovye osnovy sudebnoi vlasti v zarubezhnykh stranakh: kollektivnaya monografiya*. Pod red. K.V. Karpenko [Constitutional Bases of Judicial Power in the Foreign Countries. Ed. by K.V. Karpenko]. Moscow: MGIMO-Universitet Publ. 325 p. (in Russ.).

11. Kremyanskaya E.A., Kuznetsova T.O., Rakitskaya I.A. 2014. *Russian Constitutional Law*. Cambridge: Cambridge Scholar Publishing. 2014. 221 p.

12. LiShou-chu. *TheStatePoliticalSystem*. Beijing: Intercontinental publishing house of China .2005. 290 p. (in Chinese).

13. Li Shouchu. *Gosudarstvennyi politicheskii stroi* [State and Political System]. Pekin: Mezhkontinental'noe izdatel'stvo Kitaya Pubkl. 290 p. (in Chinese).

14. Lunev A.E. *Sushchnost' Konstitutsii Kitaiskoi Narodnoi Respubliki* [The Essence of the People's Republic of China Constitution]. Moscow: Gosyurizdat Publ. 1958. 157 p. (in Russ.).

15. Maksimova (Bazina) O.O. *Evolyutsiya instituta glavy gosudarstva v Kitae v XX veke: konstitutsionno-pravovoe issledovanie* [The Evolution of the Institute of the Head of the State in China in the 20th Century: a study in constitutional law]. — *Reforms and Law*. 2009. № 3. P. 29–38.

16. Maksimova (Bazina) O.O. Institut predsedatelya Kitaiskoi Narodnoi Respubliki v politiko-pravovom razvitii strany [The Institute of the President of the People's Republic of China in the Political and Legal Development of the Country]. — *Problems of the Far East*. 2010. № 3. P. 65–71. (in Russ.).

17. Maksimova (Bazina) O.O. *Konstitutsionno-pravovoi status glavy gosudarstva v Kitae (istoriya i sovremennost')*. Diss…kand. yur. Nauk [Constitutional Status of the Head of the State in the People's Republic of China: history and modernity. Ph.D. thesis]. Moscow. 2012. 199 p. (in Russ.).

18. Maksimova (Bazina) O.O. Rasshirenie polnomochii glavy gosudarstva v Kitae v svete sozdaniya Soveta gosudarstvennoi bezopasnosti KNR [Expansion of the powers of the head of state in China in the light of the creation of State Security Council of the PRC]. — *3rd Plenary Meeting of the 18th CPC Central Committee: new leadership and reform strategy. Materials of the Annual Scientific Conference of the Center for Political Studies and Forecasts of China of the IFES RAS*. Moscow. 2014. P. 112–123. (in Russ.).

19. *Politicheskie sistemy i politicheskie kul'tury Vostoka*. Pod red. A.D. Voskresenskogo [Political Systems and Political Cultures of the

East. Ed. by A.D. Voskresensky]. Moscow: ACT Publ. 2007. 829 p. (in Russ.).

20. *Pravitel'stvo v zarubezhnykh stranakh: kollektivnaya monografiya.* Pod. red. K.V. Karpenko [Government in the Foreign Countries: a collective monograph. Ed red. K.V. Karpenko]. Moscow: MGIMO-Universitet Publ. 2016. 369 p. (in Russ.).

21. Qi Wen. *Kitai. Kratkii obzor* [China. Short Guide]. Pekin: Izdatel'stvo literatury na inostrannykh yazykakh Publ. 1985. 259 p. (in Chinese).

22. Rozanov O.N. *Nagradnye sistemy v politike i ideologii stran Severo-Vostochnoi Azii* [Award Systems in the Politics and Ideology of the Countries of North-East Asia]. Moscow: Pamyatniki istoricheskoi mysli Publ. 2008. 365 p.

23. Tian Xueyuan, Yin Zhongqing. *Politicheskii stroi Kitaya* [Political System of China]. Pekin: Mezhkontinental'noe izdatel'stvo Kitaya Publ. 2004. 389 p. (in Chinese).

24. Vinogradov A.V. *Kitaiskaya model' modernizatsii. Poiski novoi identichnosti* [The Chineese Model Of Globalization. In search of a new identity]. Moscow: NOFMO Publ. 2008. 363 p. (in Russ.)

25. Voevodin L.D. *Gosudarstvennyi stroi Kitaiskoi Narodnoi Respubliki* [Constitutional Law of the People's Republic of China]. Moscow: Gosyurizdat Publ. 1956. 271 p. (in Russ.).

26. Yurkovskii A.V. *Konstitutsionno-pravovye osnovy politicheskoi sistemy Kitaiskoi Narodnoi Respubliki: problemy teorii i praktiki* [Constitutional Basics of the Political System of the People's Republic of China: theoretical and practical issues] Irkutsk: IPKPR GP RF Publ. 2004. 196 p. (in Russ.).

ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ПАРЛАМЕНТА АВСТРАЛИЙСКОГО СОЮЗА

Автор. Войтович Елена Андреевна, *соискатель кафедры конституционного права МГИМО МИД России.*
Email: deatgu@mail.ru

Аннотация. Статья посвящена организационно-правовым вопросам формирования и работы парламента Австралийского Союза, рассматриваются конституционно-правовые основы деятельности бикамерального парламента, состав палат, а также основные этапы законодательной процедуры.

Ключевые слова: парламент Австралийского Союза; Австралия; Сенат Австралии; Палата Представителей Австралии; законодательная процедура в Австралии

Библиографическое описание: *Войтович Е.А.* Основы конституционно-правового статуса парламента Австралийского Союза // Актуальные проблемы сравнительного, зарубежного и российского конституционного права / под ред. И.А. Ракитской. М. : МГИМО-Университет. 2017. С. 279-297.

THE BASICS OF THE CONSTITUTIONAL STATUS OF THE PARLIAMENT OF THE COMMONWEALTH OF AUSTRALIA

Author. Elena A.Voytovich, post-graduate *student at the Department of Constitutional Law, MGIMO-University MFA Russia.*
Email: deatgu@mail.ru

Abstract. The article is devoted to organizational and legal questions of formation and work of the Australian Commonwealth

Parliament considered the constitutional-legal bases of activity Houses of the Parliament, the composition of the chambers, and the stages of the ordinary bill procedure.

Keywords: the Australia's Commonwealth Parliament, Australia, the Senate of Australia, the House of Representatives of Australia, legislative procedure in Australia

Citation: Voytovich E.A. Osnovy konstitutsionno-pravovogo statusa parlamenta Avstraliiskogo Soyuza [The Basics of the Constitutional Status of the Parliament of the Commonwealth of Australia]. — *Aktual'nye problemy sravnitel'nogo, zarubezhnogo i rossiiskogo konstitutsionnogo prava*. Pod red. I.A. Rakitskoi [Actual Problems of Comparative, Foreign and Russian Constitutional Law. Ed. by I.A. Rakitskaya]. Moscow: MGIMO-Universitet Publ. P. 279-297.

Австралийский Союз — это государство, расположенное на материке Австралия, а также острове Тасмания и ряде более мелких островов.

До вступления в силу Конституции Австралийского Союза в 1901 году на материке и островах располагались отдельные британские колонии, которые вследствие вступления в Союз стали его субъектами — штатами. Таким образом, Австралийский Союз является федеративным государством, построенным по территориальному признаку, границы субъектов которого сложились исторически в ходе перераспределения территории континента между колониями.

Проект Конституции 1901 года был направлен в британский парламент, который принял «Закон об Австралийском Союзе» (далее по тексту «Закон»), содержащий в себе полный текст будущей Конституции Австралийского Союза[1], после одобрения указанного акта Королевой Великобритании, Конституция вступила в силу.

Закон содержит в себе девять статей, регламентирующих основы конституционного строя Австралийского Союза, а также текст самой Конституции.

[1] Commonwealth of Australia Constitution Act. An Act to constitute the Commonwealth of Australia 1900. URL: . (accessed: 17.04.2017).

В соответствии с Законом, Австралийский Союз — это конституционная (парламентарная) монархия.

Статья 6 Закона устанавливает общие понятия Союза, Штата и первоначального штата. Союз означает Австралийский Союз, создаваемый на основании Закона об Австралийском Союзе. Штатами могут быть такие колонии, как Новый Южный Уэльс, Новая Зеландия, Квинсленд, Тасмания, Виктория, Западная Австралия и Южная Австралия, включая северную территорию Южной Австралии, а также такие колонии и территории, которые либо могут быть приняты в состав Союза, либо основаны самим Союзом как штат, каждая такая часть Союза называется штатом. Первоначальный штат — это такой штат, который являлся частью Союза в момент его основания. Таким образом, субъектом Австралийского Союза является штат.

Конституция Австралии разграничивает власть на три основных ветви: законодательную, исполнительную и судебную. В отличие от Конституции Российской Федерации, в статье 10 которой прямо указывается на разделение власти, в Конституции Австралийского Союза отсутствует подобная статья, поэтому выводы о наличии разделения властей можно сделать, основываясь на самой структуре Конституции: глава I — Парламент, глава II — Исполнительная власть, глава III — Судебная власть.

Термин «парламент» происходит от французского слова *parle*, что в переводе означает «говорить». Современные парламенты осуществляют ряд функций, важнейшими из которых являются законодательная, представительная, учредительная, контрольная. Зарубежные парламенты в основном имеют однопалатную или двухпалатную структуру [Конституционное право… 2016: 246–251].

Парламент Австралийского Союза был создан по подобию британской парламентарной системы с необходимыми отличиями, соответствующими федеральной структуре Австралии. В соответствии с этой системой глава правительства — премьер-министр избирается партией, победившей на выборах [Australian… 2007: 156].

Поскольку в соответствии с Законом и Конституцией Австралийский Союз имеет федеративное устройство, вполне логичным стало то, что парламент стал бикамеральным. В соответствии с первой главой Конституции законодательная власть в Сою-

зе принадлежит федеральному парламенту. Одна из палат — это Сенат, вторая — Палата представителей.

По сути, парламент является даже трехпалатным, так как в соответствии со статьей 1 Конституции монарх Великобритании входит в его состав. Однако, как известно, Австралия и Великобритания территориально находятся слишком далеко друг от друга, а британский монарх не может постоянно присутствовать на территории государства и управлять им, вследствие чего представителем Её Величества в Союзе является генерал-губернатор, назначаемый Королевой. В соответствии со статьей 2 Конституции генерал-губернатор наделяется такими полномочиями и осуществляет такие функции, какие были назначены Королевой, согласно Конституции Союза.

Отличительной чертой Австралийского парламента является тот факт, что генерал-губернатор обладает законодательными полномочиями. Так, в соответствии со статьей 58 Конституции после того как законопроект принят обеими палатами парламента, акт передается генерал-губернатору для утверждения, который либо одобряет акт парламента от имени Королевы, либо оставляет его для утверждения Королевой лично, для чего предоставляется двухлетний период (статья 60 Конституции). Однако в отношении законов и у самой Королевы также имеются полномочия, согласно статье 59 Конституции в течение года со дня принятия закона генерал-губернатором, Королева имеет право на отмену акта[1].

Кроме указанных полномочий, в компетенцию генерал-губернатора входит ряд других иных процессуальных прав в отношении парламента, таких как созыв, роспуск и объявление перерывов в работе парламента [Australian… 2007: 153].

Сенат

Сенату посвящена глава I часть II Конституции. Сенат — это палата федерального парламента, фактически являющаяся пред-

[1] Commonwealth of Australia Constitution Act. An Act to constitute the Commonwealth of Australia 1900. URL: http://www. foundingdocs.gov.au/resources/transcripts/cth1_doc_1900.pdf (accessed: 17.04.2017).

ставительным органом штатов. В соответствии со статьей 7 Конституции «Сенат состоит из сенаторов, избираемых прямым голосованием жителями Штата…».

При создании и утверждении Конституции Австралийского Союза в отношении количества сенаторов было установлено, что от каждого штата избирается только шесть сенаторов. Однако в статье 7 установлено также полномочие парламента по изменению такого порядка: «До тех пор, пока парламентом не будет предусмотрено иное, от каждого штата, который является первоначально образовавшим Союз, избирается по шесть сенаторов. Парламент вправе принимать законы, увеличивающие или уменьшающие число сенаторов от каждого штата, но таким образом, чтобы сохранялось равное представительство нескольких первоначальных штатов, и чтобы от каждого из них избиралось не менее шести сенаторов[1]».

Указанное количество было увеличено в 1948 году до десяти. Далее, основываясь на статье 122, с 1975 года было обеспечено представительство в Сенате Австралийской столичной и Северной территорий в количестве двух депутатов от каждой территории. В соответствии со статьей 3 Закона о представительстве 1983 года[2] количество сенаторов от каждого штата было увеличено до двенадцати. Половина сенаторов от каждого штата избираются каждые три года в рамках системы ротации.

В отношении территорий в рамках избирательной системы федеральным парламентом были приняты следующие акты: Закон о выборах Северной территории 2004 года[3] и Закон о выборах Австралийской столичной территории 1992 года[4].

---

[1] Commonwealth of Australia Constitution Act. An Act to constitute the Commonwealth of Australia 1900. URL: . (accessed: 17.04.2017).

[2] Representation Act 1983. Act No. 109 of 1983 as amended, taking into account amendments up to Act No. 58 of 1985. URL: https://www.legislation.gov.au/Details/C2004C00214. (accessed: 17.04.2017).

[3] Australian Capital Territory (Electoral) Amendment Act 1991. URL: https://www.legislation. gov.au/Details/C2004C00214. (accessed: 17.04.2017).

[4] Northern Territory Electoral act 2004. URL: https://www.legislation. gov.au/Details/C2004C00214. (accessed: 17.04.2017).

Для определения результатов голосования используются специальные избирательные системы, то есть установленные законом или другим нормативным актом способы определения результатов голосования и порядок распределения мандатов между партиями. Традиционными и наиболее распространенными избирательными системами являются две: система пропорционального представительства (пропорциональная) и система большинства (мажоритарная). Более точное соотношение политических сил во время выборов отражает пропорциональная система. Она предусматривает распределение мест в парламенте между партиями в пропорциональной зависимости от числа поданных за нее голосов избирателей. Эта система позволяет партиям быть представленными в выборных органов в соответствии со своим влиянием в политической жизни страны и популярностью среди избирателей [Конституционное право… 2016: 209–217].

Сенаторы австралийского парламента избираются по системе пропорционального представительства, которая гарантирует, что в последующем состав Сената будет более точно отражать голоса избирателей, чем метод, используемый для избрания членов Палаты представителей [Odgers' Australian … 2016: 2].

Одним из важнейших принципов, заложенных при создании Конституции Австралийского Союза, является то, что сенаторы избираются напрямую народом каждого субъекта федерации [Wise 1909: 161]. Тогда как Палата представителей избирается народом федерации в целом. Такой метод позволяет учитывать голоса каждого штата.

В процессе создания проекта Конституции название этой палаты претерпевало изменения. Изначально в проекте 1897 года палату, представляющую субъекты федерации, предполагалось назвать «Ассамблея штатов». Но на съезде в Аделаиде в 1897 году предложенное в проекте название было заменено на «Сенат».

Также при создании австралийского Сената была применена такая же система, как и та, что существовала в Соединенных штатах Америки до 1913 года, а именно штаты были представлены одинаковым количеством сенаторов, существовал шестилетний

срок избрания и ротация в Сенате. В отличие от Сената США, где треть палаты каждые два года избирается заново, в Австралийском Сенате в отставку уходит половина сенаторов каждые три года. Также в австралийской конституционной системе была введена новая для того времени конституционная конструкция, заключающаяся в выборе сенаторов непосредственно народом, а не посредством непрямых выборов, как, например, это было в США. Еще одной важной отличительной особенностью Сената Австралии является то, что он может быть распущен в соответствии со статьей 57 Конституции в случае законодательного конфликта с Палатой представителей, в отличие от Сената США [Odgers' Australian… 2016: 113–114].

Традиционно для конституционного права кандидаты в сенаторы должны соответствовать ряду избирательных цензов, соответствующих пассивному избирательному праву.

Избирательное право ряда стран включает в себя категории активного и пассивного права. Активное избирательное право представляет собой установленное законодательством право гражданина лично участвовать в выборах представительных органов в качестве избирателя, быть полноправным участником референдума. Пассивное избирательное право — это установленное законом право гражданина выступать на выборах в качестве кандидата в представительные органы или на выборную должность, а в случае получения необходимого количества голосов избирателей — быть избранным на соответствующий пост. Предоставление активного и пассивного права обычно обусловлено рядом требований (цензов), установленных конституцией или специальным законодательством [Конституционное право… 2016: 190–193].

Статья 16 Конституции «Избирательные цензы, установленные для сенатора» в разделе «Сенат» отсылает нас к статье 34, находящейся в разделе «Палата представителей», таким образом, устанавливая, что для кандидатов в сенаторы и кандидатов в Палату представителей установлены одинаковые требования.

Во-первых, это возрастной ценз. Кандидат должен быть совершеннолетним в возрасте двадцати одного года.

Во-вторых, должен обладать активным избирательным правом.

В-третьих, это ценз оседлости. Кандидат должен проживать на территории Австралийского Союза в течение трех лет, включая время, когда происходит избрание в Сенат.

В-четвертых, кандидат должен быть подданным Короны по рождению или вследствие натурализации и находиться в таком статусе в течение не менее пяти лет в соответствии с законодательством Великобритании, либо ее Колонии, которая является штатом или штатами, либо Австралийского Союза или его штата.

Статья 34 содержит оговорку «до тех пор, пока парламентом не будет установлено иное». В 1918 году парламентом был принят Закон Союза о выборах 1918 года, в соответствии с которым были изменены цензы, закрепленные в Конституции. В статье 163 Закона, в которой были установлены следующие цензы, действующие в настоящее время:

— 18-летний возраст;

— наличие гражданства Австралии,

— наличие у лица права голоса на выборах в Палату представителей или

— соответствие лица необходимым требованиям для того, чтобы стать избирателем.

Также существует еще ряд ограничений для кандидатов в депутаты и сенаторы:

— принесение присяги верноподданства или наличие гражданства иностранной державы;

— обвинение в государственной измене, осуждение либо отбытие наказания, установленного в соответствии с законодательством Австралийского Союза или его субъекта с заключением в тюрьму сроком на год или более;

— банкротство или несостоятельность;

— занятие оплачиваемых должностей в Британской империи, или получение дохода из государственной казны Австралийского Союза, из государственных доходов Австралийского Союза[1].

[1] Commonwealth of Australia Constitution Act. An Act to constitute the Commonwealth of Australia 1900. URL: . (accessed: 17.04.2017).

Что же касается активного избирательного права в Австралии, то можно сказать следующее: основной ценз — это совершеннолетие (18 лет). Однако существует и характерная особенность, а именно, в Австралии пользование активным избирательным правом является обязанностью, то есть в Австралии закреплен обязательный вотум, поэтому лица, не проголосовавшие при отсутствии уважительной причины, должны быть оштрафованы. Отказ голосовать на федеральных выборах без уважительной и достаточной причины является нарушением, и в соответствии со статьей 245 Закона о выборах Союза 1918 г. необходимо будет уплатить штраф в размере 20 австралийских долларов[1].

В настоящее время вне зависимости от численности штата от каждого из них в Сенат избирается по 12 сенаторов, и по 2 от каждой материковой территории. Общая численность Сената — 76 сенаторов. Срок полномочий сенаторов — 6 лет. Однако система ротации предусматривает, что половина сенаторов меняется каждые три года. При этом 4 сенатора, представляющих Австралийскую столичную территорию (включая округ Джервис-Бэй) и Северную территорию (включая внешние территории Австралии), избираются на срок 3 года.

Имена сенаторов, избранных от каждого штата, должны быть заверены губернатором штата для генерал-губернатора.

До начала работы Сенат избирает президента (статья 17 Конституции), который осуществляет распорядительные функции во время заседаний (выступления сенаторов во время прений, поддержание порядка, соблюдение регламентов и правил), а также когда, Сенат не заседает.

В отсутствие президента его функции возлагаются на заместителя президента на основании статьи 18.

Практически все парламенты образуют парламентские комитеты — вспомогательные рабочие органы, содействующие палатам в осуществлении полномочий. Комитеты подразделяются

[1] Commonwealth Electoral Act 1918. URL: https://www.legislation.gov.au/Details/C2016C01022. (accessed: 17.04.2017).

на постоянные и временные. Первые создаются на весь период действия парламента, вторые — для выполнения какой-то определенной задачи, после чего их работа прекращается [Конституционное право… 2016: 253–255].

Комитеты в Сенате существуют двух основных типов: постоянные и временные. Постоянные комитеты в свою очередь можно классифицировать на следующие виды: внутренние, законодательные, законодательные с контрольными функциями и другие. В настоящее время в Сенате действуют следующие комитеты:

Постоянные:

— комитет по процедурам;

— комитет по публикациям;

— комитет по привилегиям;

— комитет по ассигнованию, кадровому обеспечению и безопасности;

— комитет контроля имущественных прав сенаторов;

— комитет контроля за законопроектами;

— комитет по общественным делам;

— комитет по экономике;

— комитет по образованию и занятости;

— комитет по окружающей среде и коммуникациям;

— комитет по финансам и государственному управлению;

— комитет иностранных дел, обороны и торговли;

— комитет по юридическим и конституционным вопросам;

— комитет кредитования первичных производственных отраслей;

— комитет контроля делегированного законодательства;

— комитет по региональным, сельскохозяйственным вопросам и транспорту;

Временные:

— комитет по национальной целостности;

— комитет по борьбе с бюрократизмом;

— комитет финансирования исследований в области раковых заболеваний;

— комитет по укреплению мультикультурализма[1].

Основные функции Сената, как палаты представляющей штаты в парламенте, можно сформулировать следующим образом:

1. Рассмотрение законопроектов, инициированных в Палате представителей, а также для обеспечения надлежащего учета всех законодательных норм.

2. Сохранение существенного фактора федерализма, а именно:

— обеспечение представительства народов штатов;

— равенство законодательных полномочий в отношении законодательной инициативы (за исключением инициативы в отношении финансовых вопросов)

3. Уравновешивание доминирования членов Палаты Представителей из более густонаселенных государств, так как из 150 членов, 115 представляют три восточных штата Новый Южный Уэльс, Виктория и Квинсленд.

4. Обеспечение представительства значительных групп избирателей, не способных выдвинуть депутатов в Палату представителей.

5. Осуществление контроля над принимаемым законодательством. Комитетом Сената установлен официальный канал связи между Сенатом, заинтересованными организациями и отдельными лицами, в частности, путем специальных процедур [Odgers' Australian …2016: 10–14].

В настоящее время в Сенате представлено несколько партий: Коалиция правящей партии — Либеральная партия Австралии, Национальная партия Австралии, Либерал-национальная партия Квинсленда, Аграрная Либеральная партия; Австралийская лейбористская партия; Австралийские зеленые; Либерально-демократическая партия, и другие малочисленные партии[2].

Таким образом, из рассмотренных выше норм можно увидеть, что Сенат является необходимым элементом бикамеральной сис-

[1] The Senate. URL: http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Senate (accessed: 17.04.2017).

[2] Ibid.

темы, представляющим интересы штатов, что обеспечивается непосредственным голосованием населения штатов по пропорциональной избирательной системе. Вследствие соблюдения принципа ротации, работа палаты не прерывается, так как депутаты избирается на срок до шести лет, в отличие от срока на который избираются депутаты Палаты представителей.

Палата представителей

Вторая палата федерального парламента Австралийского Союза — это Палата представителей.

До создания федерации на материке существовали отдельные колонии, которые со временем стали самоуправляемыми. В каждой колонии был свой парламент и свое законодательство. После создания Австралийского Союза в Конституцию был внесен ряд статей, регулирующих действие законодательства колоний. В соответствии со статьями 106-109 Конституции, за каждым штатом сохраняется своя конституция, которая не должна противоречить Конституции Союза, сохраняются полномочия парламентов штатов, ранее принадлежавшие парламентам колоний, а также сохраняется действующее законодательство бывших колоний, которое не может противоречить федеральному по вопросам исключительного ведения федерации, а также по вопросам совместного ведения, если федерация приняла по такому вопросу законодательный акт.

Рассматриваемой палате посвящена глава I часть III «Палата представителей».

Палата представителей состоит из депутатов, избираемых народом Союза по системе преференциального голосования, при этом, согласно статьи 24 Конституции, «количество членов палаты должно быть насколько это возможно приближено к удвоенному числу сенаторов»[1].

Система преференциального голосования — это особая разновидность пропорциональной системы, которая заключается

[1] Commonwealth of Australia Constitution Act. An Act to constitute the Commonwealth of Australia 1900. URL: https://www.legislation.gov.au/ (accessed: 17.04.2017).

в том, что внутри списка избиратель против фамилии кандидатов проставляет цифрами свои преференции, т.е. кого бы он хотел видеть избранным следующим, если его кандидат не получит достаточного для избрания количества голосов [Конституционное право…2016: 215–217].

В отличие от Сената, где штаты представлены равным количеством сенаторов, количество членов Палаты представителей от каждого первоначального штата должно быть пропорционально численности населения штата. Однако из этого правила есть исключения:

— каждый первоначальный штат в соответствии со статьей 24 Конституции должен быть представлен, по меньшей мере, пятью членами парламента, то есть штат Тасмания представлен пятью депутатами, хотя при строгом соблюдении указанного правила их число должно было быть намного меньше;

— в соответствии со статьей 122 Конституции («Управление территориями») в отношении новых штатов (или территорий), не являющихся первоначальными, парламент имеет полномочие определять степень представленности таких штатов и, следовательно, в отношении таких субъектов федерации может отступить от принципа пропорциональности, также для представления территорий в Палате представителей парламент может создать дополнительные места.

Статья 26 Конституции определяет количество депутатов на первых выборах в парламент:

— Новый Южный Уэльс — 26;
— Виктория — 23;
— Квинсленд — 9;
— Южная Австралия — 7;
— Западная Австралия — 5;
— Тасмания — 5.

При этом в соответствии с Конституцией парламенту предоставлено право издавать законы, увеличивающие или уменьшающие число членов Палаты представителей. Срок, на который избираются депутаты, составляет три года с момента первого заседания палаты после выборов, однако палата может быть распу-

щена и до истечения указанного срока. В настоящее время число депутатов Палаты представителей составляет 150 членов.

После избрания депутатов, прежде чем приступить к работе, члены Палаты представителей избирают спикера [Депутат… 2014: 202]. В соответствии со статьей 35 спикер палаты избирается из числа депутатов. Каждый раз, когда должность спикера становится вакантной, Палата представителей избирает нового спикера из числа депутатов. Спикер снимается с занимаемой должности при его уходе с поста депутата Палаты представителей. Он также может быть снят с занимаемой должности голосованием палаты или по собственному заявлению, отправленному генерал-губернатору.

В Палате представителей также как и Сенате существуют комитеты — постоянные и временные.

Постоянные:

— комитет сельского хозяйства и водных ресурсов (рассматривает вопросы сельского хозяйства и водных ресурсов);

— комитет по связям и искусству;

— комитет по экономике;

— комитет по занятости, образованию и профессиональной подготовки;

— комитет по окружающей среде и энергии;

— комитет по здоровью, спорту и заботе о пожилых гражданах;

— комитет по делам коренных народов;

— комитет по промышленности, инновациям, науке и ресурсам;

— комитет по инфраструктуре, транспорту и вопросам городов;

— комитет по социальным и правовым вопросам;

— комитет по налогам и доходам.

Временные:

— комитет ассигнований и администрирования;

— комитет по петициям;

— комитет по привилегиям и имущественным интересам членов Палаты;

— комитет по процедурам.

— комитет официальных публикаций;

— комитет по выборам;

Постоянные комитеты состоят из восьми членов, за исключением комитета по вопросам занятости, образования и профессиональной подготовки и комитета по инфраструктуре, транспорту и вопросам городов, каждый из которых состоит из десяти членов.

Основными функциями Австралийской Палаты Представителей являются:

— законодательная [Законодательный процесс… 2012: 129–130], так как большая часть времени палаты занимает именно правотворчество. Любой депутат может представить законопроект, однако на практике большинство законопроектов вносится правительством Австралии, которое может внести законопроект в любую из палат парламента;

— формирование правительства (правительство формируется победившей на выборах партией);

— представление интересов граждан;

— контрольная функция в отношении государственных расходов, так как правительство Союза может расходовать бюджетные средства только на цели, которые разрешены законодательством[1].

Как уже было указано выше, все цензы и другие ограничения являются одинаковыми как для кандидатов в сенаторы, так и для кандидатов в депутаты.

В настоящее время основными партиями, представленными в gалате, являются, Австралийская лейбористская партия, Либеральная партия Австралии и Национальная партия Австралии.

Отличия Палаты представителей от Сената вытекают из законодательной базы, метода избрания и срока полномочий. Вследствие этого в результате очередных выборов в палатах парламента могут быть избраны различные партии, а поскольку у Сената

[1] The House of Representatives. URL: http://www.aph.gov.au/About_Parliament/House_ of_Representatives/ (accessed: 17.04.2017).

и Палаты представителей равные полномочия в отношении принимаемых актов, следовательно, в процессе обсуждения законопроектов и других вопросов могут возникать разногласия.

Для подобных случаев в Конституции существует статья 57 «Разногласия между палатами». Если Палата представителей принимает любой законопроект, а Сенат отклоняет его или не набирает голосов для его принятия, или же принимает его с поправкой, с которой Палата представителей не соглашается, и если по истечении трех месяцев Палата представителей во время той же или следующей сессии снова принимает законопроект без поправок или с любыми поправками, сделанными, предложенными или согласованными с Сенатом, а Сенат отвергает его или не набирает достаточного количества голосов для его принятия, или же принимает его с любыми поправками, с которыми Палата представителей не соглашается, генерал-губернатор вправе одновременно распустить Сенат и Палату представителей. Но такой роспуск невозможен в течение шести месяцев до даты прекращения функционирования Палаты представителей в связи с истечением срока её деятельности.

Если после досрочного роспуска Палата представителей снова принимает законопроект, без поправок или с любыми поправками, сделанными, предложенными или согласованными с Сенатом, а Сенат отвергает его или не набирает голосов для его принятия, или же принимает его с какими-либо поправками, с которыми Палата представителей не соглашается, генерал-губернатор может созвать объединенное заседание членов Сената и Палаты представителей.

Члены парламента, присутствующие на объединенном заседании, могут совещаться и должны голосовать вместе по законопроекту в последней версии, предложенной Палатой представителей, а также по поправкам (при наличии таковых), которые были внесены одной из палат и не поддержаны другой, и любые такие поправки, одобренные абсолютным большинством от общего числа членов обеих палат, вносятся в законопроект, и если законопроект с поправками, если таковые имеются, одобряется абсолютным большинством общего числа членов Сената и Па-

латы представителей, он считается должным образом принятым обеими палатами парламента и должен быть представлен генерал-губернатору для получения королевской санкции[1].

Основные стадии законодательной процедуры

Согласно классической теории разделения властей важнейшая роль парламента заключается в выполнении им законодательной функции [Конституционное право… 2016: 248]. В соответствии со статьей 1 Конституции Австралийского Союза законодательная власть возложена на федеральный парламент. Таким образом, для того, чтобы такой документ или документы стали актом парламента, необходимо принятие в идентичной форме обеими палатами парламента, и после одобрения законопроекта генерал-губернатором, последний становится законом.

Вопросы, отнесенные к полномочиям федерального парламента, закрепляются статьями 51 и 122 Конституции.

Рассмотрение законопроекта может быть начато в любой из палат, за исключением законопроектов по финансовым вопросам. Также следует обратить внимание на тот факт, что поскольку правительство формируется Палатой представителей, соответственно большинство министров являются членами победившей партии, и, следовательно, большая часть законопроектов начинает свое рассмотрение в Палате представителей. При этом законодательной инициативой наделены как члены парламента, так и правительство Австралийского Союза.

Законодательная процедура Австралийского Союза содержит следующие стадии принятия законов, не затрагивающих финансовые вопросы:

— инициация законопроекта;

— первое чтение;

— обсуждение в деталях и рассмотрение законопроекта в комитетах, передача в палату для второго чтения;

— второе чтение;

---

[1] Commonwealth of Australia Constitution Act. An Act to constitute the Commonwealth of Australia 1900. URL: https://www.legislation.gov.au/ (accessed: 17.04.2017).

— обсуждение законопроекта;
— пересмотр законопроекта (если необходимо);
— третье чтение;
— передача в Сенат;
— принятие законопроекта Сенатом или возврат с правками в Палату представителей;
— передача для утверждения генерал-губернатором.

***

Подытоживая все выше сказанное и исходя из того, что Австралийский Союз является федерацией, организованной по территориальному признаку, с парламентарной формой правления, можно сделать следующие выводы:

— парламент состоит из двух палат, одна из которых представляет народ Австралии, вторая — непосредственно субъекты, что свойственно для структуры парламентов большинства федеративных государств;

— отличительная черта парламента — это наличие в его составе британского монарха, который по причине удаленности материка от Великобритании представлен генерал-губернатором, назначаемым монархом на определенный срок;

— особенностью Сената Австралийского Союза является то, что сенаторы избираются непосредственно народом;

— в отношении принятия законопроектов у Сената и Палаты представителей равные права, что иногда может приводить к конфликтам;

— в соответствии с конституционными положениями в случае отсутствия консенсуса между Палатой представителей и Сенатом, при разрешении разногласий между палатами в процессе принятия законопроектов, одним из возможных вариантов является одновременный роспуск обеих палат.

Список использованной литературы:

1. *Депутат зарубежного парламента: коллективная монография.* Под ред. А.Г. Орлова, Е.А. Кремянской. М.: МГИМО-Университет. 354 с.

2. *Законодательный процесс в зарубежных странах: учебник.* Под ред. Ю.И. Лейбо. 2012. М. : МГИМО-Университет. 172 с.

3. *Конституционное право зарубежных стран: учебник*. Под ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. 4-е изд. 2016. М. : Норма: Инфра-М. 976 с.

4. *Australian Constitutional law. Commentary and cases*. Ed. by Suri Ratnapala et al. 2nd ed. 2007. South Melbourn: Oxford University Press. 863 p.

5. Wise B.R. 1909. *The Commonwealth of Australia*. Boston: Little, Brown and company. 1909. 354 p.

6. *Odgers' Australian Senate practice as Revised by Harry Evans*. Ed. by R. Laing. 14th ed. 2016. Canberra: CanPrint Communications Pty Ltd. 986 p.

References

1. *Australian Constitutional law. Commentary and cases*. Ed. by Suri Ratnapala et al. 2nd ed. South Melbourn: Oxford University Press. 2007. 863 p.

2. *Deputat zarubezhnogo parlamenta: kollektivnaya monografiya*. Pod red. A.G. Orlova, E.A. Kremyanskoi [Deputy of a Foreign Parliament: a collective monograph. Ed. by A.G. Orlov, E.A. Kremyanskaya]. Moscow: MGIMO-Universitet Publ. 2014. 354 p. (in Russ.).

3. *Konstitutsionnoe pravo zarubezhnykh stran.* Pod red. M.V. Baglaya, Yu.I. Leibo, M.L. Entina. 4-e. izd. [Constitutional Law of Foreign Countries. Ed. By M.V. Baglay, Yu. I. Leibo, L.M. Entin. 4th. ed.]. Moscow: Norma: Infra-M Publ. 2016. 976 p. (in Russ.).

4. *Odgers' Australian Senate practice as Revised by Harry Evans*. Ed. by R. Laing. 14th ed. Canberra: CanPrint Communications Pty Ltd. 2016. 986 p.

5. Wise B. R. *The Commonwealth of Australia*. Boston: Little, Brown and company. 1909. 354 p.

6. *Zakonodatel'nyi protsess v zarubezhnykh stranakh: uchebnik*. Pod red. Yu.I. Leibo [Legislative Process in the Foreign Countries: a textbook. Ed. by Yu. I. Leibo]. Moscow: MGIMO-Universitet Publ. 2012. 172 p. (in Russ.).

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВЕРХОВНОГО СУДА ВЕЛИКОБРИТАНИИ

Автор. Евстратенкова Магдалена Александровна, *кандидат юридических наук. Email: magdalena.tarnavskaya@yandex.ru*

Аннотация. В настоящей статье автор рассматривает и анализирует последствия конституционной реформы, проведенной в Великобритании в 2005 году, согласно которой одним из главных преобразований стало создание единой высшей судебной инстанции для рассмотрения большинства судебных дел Соединенного Королевства. В этой связи статья фокусируется на исследовании таких вопросов как порядок избрания судей Верховного суда, требования к кандидатам на должности судей, основания прекращения и освобождения от занимаемой должности, категории судебных дел и порядок их рассмотрения в Верховном суде. Кроме этого, автором была поставлена задача выявить главные предпосылки проведения конституционной реформы 2005 года, а также дать ее общую характеристику.

Ключевые слова: Великобритания, Верховный суд Великобритании, Акт о конституционной реформе 2005 года, судебная система Великобритании, деволюция в Великобритании, Лорд главный судья Англии и Уэльса, Правила Верховного суда Великобритании

Библиографическое описание: *Евстратенкова М.А.* Общая характеристика организации и деятельности Верховного суда Великобритании // Актуальные проблемы сравнительного, зарубежного и российского конституционного права / под ред. И.А. Ракитской. М. : МГИМО-Университет. 2017. С. 298-323.

GENERAL CHARACTERISTICS OF THE ORGANIZATION AND ACTIVITIES OF THE SUPREME COURT OF THE UNITED KINGDOM

Author. Magdalena A. Evstratenkova, *Candidate of Juridical Sciences. Email: magdalena.tarnavskaya@yandex.ru*

Abstract. The author examines and analyzes the consequences of the constitutional reform carried out in the UK in 2005, according to which one of the major reforms was the creation of the Supreme Court of the United Kingdom. In this regard, the article focuses on the study of such issues as the procedure for the election of Judges of the Supreme Court, the requirements for candidates for positions of Judges, grounds for their dismissal, the categories of cases and proceedings before the Supreme Court. In addition, this article aims to identify the main prerequisites for the constitutional reform of 2005, and also to characterize this reform.

Keywords: the United Kingdom of Great Britain, Act on Constitutional Reform of 2005, court system of the UK, devolution in the UK, Lord Chief Justice of England and Wales, Rules of the Supreme Court of the UK

Citation: Evstratenkova M.A. Obshchaya kharakteristika organizatsii i deyatel'nosti Verkhovnogo suda Velikobritanii [The Supreme Court in the State Mechanism of the United Kingdom of Great Britain]. — *Aktual'nye problemy sravnitel'nogo, zarubezhnogo i rossiiskogo konstitutsionnogo prava*. Pod red. I.A. Rakitskoi [Actual Problems of Comparative, Foreign and Russian Constitutional Law. Ed. by I.A. Rakitskaya]. Moscow: MGIMO-Universitet Publ. P. 298-323.

Акт о конституционной реформе Великобритании, получивший одобрение Королевы 24 марта 2005 года, осуществил реформу судебной системы страны, в рамках которой произошло разделение законодательных и судебных полномочий Палаты лордов и передача последних новосозданному Верховному суду Великобритании.

Несмотря на то, что неписаная Конституция Великобритании основана на принципе разделения властей, исторически «разделение функций между различными ветвями власти нигде не было закреплено, а скорее оно воспринималось как идеал, к которому необходимо стремиться»[1]. Таким образом, обусловленные историческими факторами особенности структуры органов государственной власти и особое взаимодействие между ними, а также приверженность многовековым традициям не влекли за собой своевременное совершенствование институтов страны.

Изменение, о котором пойдет речь в настоящей статье, было осуществлено в рамках «большой конституционной реформы», проведенной правительством Т. Блэра после прихода к власти в 1997 году Лейбористской партии. Прежде всего, это было связано с назревшей необходимостью модернизации действующих конституционных институтов и непрерывным возрастанием роли судебной власти.

Ратифицировав Конвенцию о защите прав человека и основных свобод 8 марта 1951 года[2], граждане Великобритании, тем не менее, на протяжении длительного периода времени не могли эффективно осуществлять защиту в судебном порядке своих прав, провозглашенных в Конвенции. Это было обусловлено тем, что нормы внутреннего законодательства Великобритании требуют инкорпорирования норм международного права путем издания специального закона, который был принят только в 1998 году. Таким образом, ратификация Конвенции привела к серьезным противоречиям между внутренним законодательством и современными демократическими представлениями, установленными в ней.

После изменения политического курса страны в конце XX века в связи с приходом к власти Лейбористской партии пер-

[1] Lord Irvine of Lairg (The Lord Chancellor). Principle and Pragmatism: The Development of English Public Law under the Separation of Powers (Lecture at the High Court in Hong Kong) dated 18 September 1998.

[2] Конвенция о защите прав человека и основных свобод вступила в силу 3 сентября 1953 года.

вым проектом в рамках модернизации политической структуры и законодательства в целом стало принятие Акта о правах человека, который получил одобрение Королевы 9 ноября 1998 года и который инкорпорировал в себя положения Конвенции, в том числе положения статьи 6 Конвенции, устанавливающей «право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона»[1].

Таким образом, существовавшая на момент принятия Акта аномалия, заключавшаяся в том, что функции верховного суда страны осуществляются двумя органами, стала вызывать все большее обсуждение и беспокойство в политических и профессиональных кругах.

Дело в том, что Апелляционный комитет Палаты лордов рассматривал апелляции на решения судов Англии, Уэльса и Северной Ирландии, а также на решения, принятые по гражданским делам в Шотландии.

В то же время Судебный комитет Тайного совета, среди прочего, рассматривал дела на предмет того, действует ли Парламент Шотландии, Национальная Ассамблея Уэльса и Ассамблея Северной Ирландии в рамках полномочий, делегированных им центральной властью, согласно Акту о Шотландии 1998 с учетом поправок 2012 года, Акту об управлении Уэльсом 2006 года и Акту о Северной Ирландии 1998 года.

После принятия Акта о правах человека 1998 года на фоне сложившегося разделения функций высшей судебной инстанции возник вопрос относительно того, достаточно ли прозрачна и независима деятельность данных институтов от законодательной и исполнительной власти[2].

---

[1] Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года. Доступ: http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_RUS.pdf (дата обращения: 09.04.2017).

[2] Constitutional Reform: A Supreme Court for the United Kingdom. — A Consultation Paper produced by the Department for Constitutional Affairs. July 2003. URL: http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http:/www.dca.gov.uk/consult/supremecourt/supreme.pdf (accessed: 09.04.2017).

Эти факторы обосновали необходимость проведения судебной реформы.

В рамках подготовки данной реформы высказывалось несколько точек зрения касательно выбора модели будущего Верховного суда Великобритании. Однако реформа оказалась достаточно консервативной и ограничилась выделением судебной инстанции за рамки парламента.

Ликвидировав апелляционные полномочия Палаты лордов[1], реформа подтвердила важность соблюдения принципа разделения властей по вертикали. Верховный суд и Судебный комитет Тайного совет при монархе являются высшими судебными органами, юрисдикция которых распространяется на территорию всего государства [Конституционное право…2016: 458].

Верховный суд Великобритании начал свою деятельность 1 октября 2009 года с момента вступления в силу раздела 3 Акта о конституционной реформе.

Как и Апелляционный комитет Палаты лордов, Верховный суд состоит из не более чем 12 судей. Акт о конституционной реформе 2005 года учредил должность Председателя Верховного суда и его Заместителя.

Роли и обязанности Председателя Верховного суда и его Заместителя касаются общего руководства суда и достаточно четко определены [Gee et al., 2015: 199]. К таким обязанностям относятся определение состава комиссий, которые рассматривают заявления о предоставлении разрешения на апелляцию. Председатель может потребовать старшего апелляционного судью Англии и Уэльса, Шотландии и Северной Ирландии временно исполнять обязанности судьи Верховного суда. Председатель также может попросить членов вспомогательной коллегии апелляционных судей, ушедших в отставку, рассмотреть дело.

Председатель является ответственным за составление Правил Суда. Однако на практике данное полномочие было де-

[1] Constitutional Reform Act 2005, Part 6 “Other provisions relating to the judiciary”. URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/4/part/6 (accessed date: 09.04.2017).

легировано Заместителю председателя. Правила Верховного суда были одобрены Парламентом и вступили в силу 1 октября 2009 года. Поскольку Правила Суда представляют собой законодательный акт, любые поправки к ним должны проходить в Парламенте особую процедуру принятия. Кроме того, Председатель обязан консультироваться с Лордом-канцлером и профессиональными ассоциациями по всей стране. Поэтому для удобства внесения в них изменений Верховный суд стал издавать практические указания, дополняющие и конкретизирующие Правила Верховного суда, которые Верховный суд вправе пересматривать в самостоятельном режиме.

Председателю отведена важная роль при рассмотрении жалоб и дисциплинарных вопросов. Председатель Верховного суда также возглавляет комиссию, которая занимается отбором кандидатов на освободившиеся должности в Верховном суде.

Кандидаты должны состоять в гражданстве Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, Республики Ирландии или другой страны, входящей в состав Содружества наций. В случае двойного гражданства лицо удовлетворяет этому требованию, если оно имеет гражданство любой из вышеперечисленных стран. Перед назначением на должность успешного кандидата могут попросить пройти медицинское обследование, чтобы удостовериться, что он в состоянии исполнять должностные обязанности.

Согласно статье 25 Акта о конституционной реформе в редакции Акта о трибуналах, судах и исполнительном производстве 2007 года судьей Верховного суда может стать лицо, которое:

— занимало высокую судебную должность по крайней мере 2 года; или

— удовлетворяло требованиям для назначения на судебную должность на протяжении 15 лет; или

— имело стаж работы в качестве практикующего юриста не менее 15 лет.

При этом под «высокой судебной должностью» понимается должность судьи, занимаемая в Высоком суде Англии и Уэльса

и Северной Ирландии, Апелляционном суде Англии и Уэльса и Северной Ирландии, а также в Суде сессий в Шотландии.

Удовлетворение требованиям для назначения на судебную должность на протяжении 15 лет означает, что кандидат в течение этого срока должен был выполнять функции солиситора или барристера старших судов Англии и Уэльса и непрерывно обогащать опыт в правовой сфере после получения квалификации. Разъяснения к содержанию понятия «приобретения опыта в правовой сфере» содержатся в статье 52 Акта о трибуналах, судах и исполнительном производстве 2007 года: приобретение опыта в правовой сфере подразумевает участие лица в деятельности, связанной с рассмотрением правовых вопросов.

Лицо рассматривается в качестве практикующего юриста, если оно является адвокатом в Шотландии или солиситором, имеющим право вести дела в Суде сессий или в Высоком суде юстициариев, либо является членом Адвокатской палаты Северной Ирландии или солиситором Верховного суда Северной Ирландии.

Стоит отдельно отметить, что при выборе на должность Верховного суда кандидаты должны быть способны проявлять выдающиеся лидерские качества и представлять Верховный суд в самых различных обстоятельствах.

После проведения конституционной реформы 2005 года судьи Верховного суда перестали быть членами парламента Великобритании.

Порядок назначения судей также претерпел изменения. Дело в том, что до проведения конституционной реформы судьи назначались Королевой по представлению Лорда-канцлера. Теперь Премьер-министр рекомендует на должности Председателя, Заместителя председателя или судей Верховного суда кандидатов, предоставленных специальной отборочной комиссией. Премьер-министр не вправе представлять в качестве кандидата иное лицо.

Отборочная комиссия не является постоянно действующим органом. Лорд-канцлер отвечает за создание такой *ad hoc* комиссии, которая будет заниматься отбором соответствующего канди-

дата на замещаемую должность. После своего создания комиссия должна определить процесс отбора кандидатов. Комиссия должна состоять из нечетного количества членов в количестве не менее 5.

Регламент Верховного суда (о назначении судей) 2013 устанавливает состав отборочной комиссии. Так, для выбора кандидата на должность Заместителя председателя Верховного суда или судьи Верховного суда в ее состав входит старший по званию судья Великобритании[1], назначаемый Председателем Верховного суда, один член Комиссии по назначению судей, один член Комитета по назначению судей в Шотландии, один член Комиссии по назначению судей в Северной Ирландии и Председатель Верховного суда, который и возглавляет отборочную комиссию.

В случае, когда по каким-либо причинам в состав такой комиссии место не может быть занято Председателем Верховного суда, его место занимает его Заместитель, который автоматически возглавляет такую комиссию.

До недавнего времени в состав комиссии вместо старшего по званию судьи Великобритании входил Заместитель председателя. Однако в 2013 году было принято решение исключить его из состава комиссии. Это было обусловлено тем, что наличие двух представителей Верховного суда, обладающих высоким статусом, из общего состава отборочной комиссии, несомненно, отражалось на беспристрастности процесса отбора кандидатов, поскольку мнение этих представителей имело большой вес. В настоящее время в составе комиссии его место занимает старший по званию судья Великобритании, не являющийся судьей Верховного суда.

---

[1] Согласно Акту о конституционной реформе 2005 года под «старшим по званию судьей» понимаются судьи Верховного суда, Лорд главный судья Англии и Уэльса, Председатель Коллегии по гражданским делам Апелляционного суда Англии и Уэльса, Лорд председатель Суда сессий и его Заместитель (Лорд судья-секретарь), Лорд главный судья Северной Ирландии, Глава Суда королевской скамьи, Президент Коллегии по семейным делам и Канцлер Высокого суда.

Когда же комиссия выбирает кандидата на замещение должности Председателя Верховного суда, его Заместитель также входит в состав такой комиссии, но сама комиссия возглавляется лицом, не обладающим юридической квалификацией, но являющимся либо членом Комиссии по назначению судей, либо членом Комитета по назначению судей в Шотландии, либо членом Комиссии по назначению судей в Северной Ирландии.

Стоит отметить, что отдельное требование предусмотрено в отношении членов комиссии, выступающих от региональных комиссий по назначению судей. Двое из трех таких членов не должны обладать юридической квалификацией, т.е. не должны занимать (и в прошлом не должны были занимать) какую-либо должность из списка, указанного в Приложении 1 к Акту об отказе в допуске на должность члена Палаты общин 1975 года, а также не должны практиковать право, в т.ч. и в прошлом, не должны работать (даже в прошлом) в качестве юриста.

Процедура отбора кандидата законодательством не регламентирована, однако комиссия должна учитывать любые указания и рекомендации, высказанные на этот счет Лордом-канцлером. На практике первоначально комиссия составляет список кандидатов из лиц, подавших заявление для участия в отборе. Затем комиссия проводит закрытые совещания, выясняя мнения о кандидатах. Так, свое мнение дает Лорд-канцлер, старшие по званию судьи (которые не подавали заявления для участия в отборе и не входят в состав комиссии), Первый министр Шотландии, Первый министр Уэльса, Секретарь Северной Ирландии. Критерием отбора служат заслуги кандидатов. В случае если двое кандидатов обладают равными заслугами, комиссия вправе выбрать того кандидата, который «усилит разнообразие» среди судей Верховного суда.

При выборе кандидата комиссия должна гарантировать, что в целом коллектив судей Верховного суда обладает знанием права и соответствующим опытом в каждой части Великобритании. На практике это требование введено с целью обеспечения непрерывного представительства от Шотландии

и Северной Ирландии. Согласно сложившемуся обычаю двое судей Верховного суда должны быть от Шотландии и один — от Северной Ирландии. Возможно, в скором времени общим правилом станет и наличие в Верховном суде одного судьи от Уэльса. Это может произойти в том случае, когда судебная система Уэльса формально станет более самостоятельной [Gee et al. 2015: 217].

Отобрав предпочтительную кандидатуру, комиссия информирует об этом Лорда-канцлера. После этого Лорд-канцлер проводит закрытые совещания, выясняя мнения самых высокопоставленных судей о предложенной кандидатуре. Лорд-канцлер вправе одобрить, отклонить или попросить комиссию пересмотреть кандидатуру. В случае отклонения или пересмотра кандидатуры Лорд-канцлер обязан предоставить комиссии письменное объяснение своего решения[1]. Кандидатура может быть отклонена Лордом-канцлером, если:

— нет достаточных доказательств, подтверждающих, что данный кандидат подходит на рассматриваемую должность;

— имеются доказательства того, что лицо не является самой лучшей кандидатурой;

— нет достаточных доказательств того, что если бы это лицо было назначено на должность, то в целом коллектив судей Верховного суда будет обладать знанием права и соответствующим опытом в каждой части Великобритании.

По итогам работы комиссии отбирается один кандидат. Стоит отметить, что таким кандидатом не может являться ни член комиссии, ни лицо, с которым проводились консультации.

О выбранной кандидатуре Лорд-канцлер уведомляет Премьер-министра, который уже предоставляет рекомендацию Королеве. Поскольку «судьи являются слугами Короны» [Иванова 2006: 126], они назначаются на должность Королевским декретом пожизненно при условии соблюдения «хорошего поведения»

[1] The Supreme Court (Judicial Appointments) Regulations 2013 (SI 2013/2193), para. 21. URL: http://www.legislation.gov.uk/ukdsi/2013/9780111100219/regulation/21 (accessed: 09.04.2017).

до достижения 70-летнего возраста согласно положениям Акта о судебных пенсиях и пенсионном обеспечении 1993 года, после чего они должны уйти в отставку.

Согласно комментариям, приведенным в «Собрании законов Англии» под редакцией Холсбери (2014), судья может быть смещен Короной по требованию обеих палат Парламента в случаях ненадлежащего исполнения своих служебных обязанностей, прогула, пренебрежения или отказа от исполнения служебных полномочий, вынесения обвинительного приговора за совершение бесчестящего преступления.

Верховный суд установил внутреннюю процедуру рассмотрения жалоб. Срок для подачи жалобы составляет 3 месяца с момента возникновения оснований для ее подачи. Жалоба предварительно рассматривается Председателем Верховного суда. В случае если жалоба касается Председателя Верховного суда, то тогда она предварительно рассматривается его Заместителем. Если же жалоба подана на Заместителя председателя, то надлежащим лицом для ее рассмотрения будет являться старший по званию судья, не затронутый жалобой. Такое «надлежащее лицо» обязано проконсультироваться с другим старшим по званию судьей, после чего оно вправе:

— не рассматривать жалобу по существу;

— довести информацию до сведения лица, в отношении которого подана жалоба, и разрешить конфликтную ситуацию мирным путем;

— рассмотреть вопрос об инициировании официальной процедуры.

Официальная процедура также инициируется, если в отношении члена Суда был вынесен обвинительный приговор за совершение любого правонарушения, которое вызовет серьезные сомнения в честности и неподкупности судьи, а также в его соответствии занимаемой должности.

В таком случае до сведения этого лица доводят информацию о поданной жалобе, уведомляют Лорда-канцлера о фактических обстоятельствах дела и консультируются с ним относительно действий, которые следует принять.

Официальная процедура предполагает формирование комиссии в составе Лорда главного судьи Англии и Уэльса, Лорда председателя Суда сессий и Лорда главного судьи Северной Ирландии (в случае, если кто-то из них дисквалифицирован, то тогда участвует следующее старшее по должности лицо), а также два независимых лица, обладающих высоким авторитетом, которые назначаются Лордом-канцлером. Председателем комиссии становится одно из первых трех названных лиц, которое занимало должность дольше двух остальных. Расследование обвинения должно осуществляться с учетом принципов справедливости и оперативности. По итогам расследования комиссия составляет отчет, обобщающий факты, установленные комиссией, в котором сформулированы соответствующие рекомендации. Экземпляр отчета вручается надлежащему лицу, который, в свою очередь, передает ее Лорду-канцлеру и судье, в отношении которого было инициировано расследование.

Если Лорд-канцлер принимает решение об отстранении этого судьи с занимаемой должности, то инициируется процедура смещения с должности путем подачи соответствующего обращения в обе палаты Парламента.

В случае добровольного сложения судейских полномочий такая процедура автоматически прекращается.

Интересно, что с 1830 года Парламент Великобритании не отстранил от должности ни одного старшего по званию судью.

Верховный суд утвердил Кодекс поведения судей, за основу которого взяты Бангалорские принципы поведения судей, принятые резолюцией Комиссии по правам человека ООН 2003/43 от 23 апреля 2003 года[1]. Кодекс устанавливает следующие принципы этического поведения:

1. Независимость судебных органов является предпосылкой для обеспечения верховенства права и основополагающей

[1] Бангалорские принципы поведения судей, принятые резолюцией Комиссии по правам человека ООН 2003/43 от 23 апреля 2003 года. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/bangalore_principles.shtml (accessed: 09.04.2017).

гарантией справедливого судебного разбирательства. Следовательно, судья должен отстаивать и претворять в жизнь принцип независимости судебных органов в его индивидуальном и институциональном аспектах.

2. Объективность судьи является обязательным условием надлежащего исполнения им своих обязанностей. Она проявляется не только в содержании выносимого решения, но и во всех процессуальных действиях, сопровождающих его принятие.

3. Честность и неподкупность являются необходимыми условиями надлежащего исполнения судьей своих обязанностей.

4. Соблюдение этических норм, демонстрация соблюдения этических норм являются неотъемлемой частью деятельности судей.

5. Обеспечение равного обращения для всех сторон судебного заседания имеет первостепенное значение для надлежащего исполнения судьей своих обязанностей.

6. Компетентность и старательность являются необходимыми условиями исполнения судьей своих обязанностей[1].

Данные принципы представляют собой основополагающие критерии, которыми должны руководствоваться судьи Верховного суда. Руководство поведения судей раскрывает содержание каждого из вышеперечисленных принципов.

Законодательством предусмотрена возможность добровольной отставки Председателя, Заместителя председателя или судьи Верховного суда. Для этого необходимо письменно уведомить об этом Лорда-канцлера.

Кроме этого, освобождение от занимаемой должности может быть произведено по состоянию здоровья. Так, Лорд-канцлер может принять решение об освобождении лица от должности судьи, если ему предоставлена медицинская справка,

[1] Бангалорские принципы поведения судей, принятые резолюцией Комиссии по правам человека ООН 2003/43 от 23 апреля 2003 года. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/bangalore_principles.shtml (accessed: 09.04.2017).

подтверждающая, что лицо, занимающее должность судьи Верховного суда:

— в силу неизлечимого заболевания не способно исполнять должностные обязанности; или

— на момент подачи в отставку являлось недееспособным.

Эта процедура влечет за собой те же последствия, что и добровольная отставку судей. Однако для того, чтобы решение было действительным, оно должно быть принято:

— в отношении обычного судьи Верховного суда с согласия Председателя и его Заместителя;

— в отношении Председателя Верховного суда с согласия его Заместителя и старшего по званию судьи;

— в отношении Заместителя Верховного суда с согласия Председателя и старшего по званию судьи.

Акт о конституционной реформе под понятием «старший по званию судья» подразумевает судью Верховного суда, который не является Председателем или Заместителем председателя и проработал на должности судьи дольше остальных судей Верховного суда.

Как правило, дела в Верховном суде рассматриваются в составе 5 судей, более сложные дела — в составе 7 или 9 человек. Также в связи с переездом в отдельное здание у Верховного суда появились более просторные помещения (для сравнения: в период 2000-2009 коллегия из более чем 5 судей заседала 13 раз, а в период с 2010-2013 их количество возросло до 57). Суд сформулировал и опубликовал общие критерии для рассмотрения дела в расширенном составе. Это касается случаев, когда:

— сторона ходатайствует о том, чтобы Верховный суд принял решение, которое будет расходиться с позицией, озвученной в ранее принятом Верховным судом решении;

— дело имеет важное конституционное значение;

— дело имеет важное общественное значение;

— дело, в котором существует противоречие между решениями, принятым Палатой лордов, Тайным советом и/или Верховным судом, которое необходимо разрешить;

— дело затрагивает важный вопрос, касающийся Европейской Конвенции по правам человека[1].

Согласно статье 40 Акта о конституционной реформе судопроизводство в Верховном суде осуществляется в письменной форме. Верховный суд является апелляционной инстанцией для гражданских и уголовных дел, представляющих наибольшее общественное и конституционное значение в Великобритании, за исключением, правда, уголовных дел Шотландии (для них высшей судебной инстанцией является Высокий суд юстициариев Шотландии). Кроме этого, Верховный суд взял на себя рассмотрение споров, касающихся разграничения компетенций между центральной и региональной властью (англ. «*devolution matter*»).

Верховный суд рассматривает апелляции, поданные на решения Отделения по гражданским делам и Отделения по уголовным делам Апелляционного суда, а также в ограниченных случаях на решения Высокого суда по делам на территории Англии и Уэльса, на решения Сессионного суда Шотландии, на решения Апелляционного суда и в ограниченных случаях на решения Высокого суда — от Северной Ирландии.

Что касается ограниченных случаев рассмотрения апелляций на решения Высокого суда, то такая процедура в английском процессе именуется «*leapfrog procedure*», в рамках которой дело минует рассмотрение в Апелляционном суде и сразу направляется на рассмотрение в Верховный суд.

Для того чтобы апелляция была подана напрямую в Верховный суд Великобритании согласно это процедуре, дело должно затрагивать вопрос права, имеющий большое общественное значение, и:

— который полностью или в основном касается толкования законодательного акта, при этом толкование было полностью оспорено во время судебного разбирательства в нижестоящей

[1] Business Plan of ehe Supreme Court of the United Kingdom and the Judicial Committee of the Privy Council 1 April 2016 – 31 March 2017. P. 11. URL: https://www.supremecourt.uk/docs/business-plan-2016-17.pdf (accessed: 09.04.2017).

инстанции и было принято к сведению при составлении решения по делу; или

— в отношении которого судья Высокого суда обязан вынести решение в соответствии с судебной практикой Апелляционного суда, распространяющей свое действие на все нижестоящие суды.

В качестве альтернативного условия для использования данной процедуры при оспаривании судебного решения, затрагивающего вопрос права, который имеет большое общественное значение, должны быть соблюдены следующие критерии:

— судебное решение должно затрагивать вопрос национального значения или рассмотрение данного вопроса должно найти в нем отражение; или

— исход судебного разбирательства является весьма важным, поэтому его рассмотрение в Верховном суде является оправданным; или

— рассмотрение апелляции в Верховном суде является более рациональным по сравнению с его рассмотрением в Апелляционном суде[1].

При соблюдении данных условий заявитель в течение 14 дней с момента вынесения решения по делу обязан подать заявление на выдачу сертификата для подачи апелляции в Верховный суд. В случае отказа на получение такого сертификата заявитель вправе подать апелляцию на это решение в Апелляционный суд. После получения такого сертификата заявитель обязан в течение одного месяца подать в Верховный суд заявление на разрешение инициирования обжалования дела в Верховном суде. Этот срок отличается от общих сроков, установленных для подачи разрешения в Верховный суд.

Как уже упоминалось, в компетенцию Верховного суда входит рассмотрение дел, касающихся разделения компетенций между центральной властью Великобритании и региональной властью ее составных частей. Законодательством составных частей Со-

[1] Administration of Justice Act 1969. URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1969/58 (accessed: 09.04.2017).

единенного Королевства предусмотрены сферы, в рамках которых Уэльс, Северная Ирландия и Шотландия обладают исключительным правом принимать законы.

Так, Приложение 7 Акта об управлении Уэльсом 2006 года содержит перечень сфер, которые находятся в исключительном ведении Уэльса. К ним относятся: сельское хозяйство, лесное хозяйство, животные, растения и развитие сельских районов, древние памятники и исторические здания, культура, экономическое развитие, образование и обучение, окружающая среда, пожарные и спасательные службы, пожарная безопасность, питание, здравоохранение и медицинское обслуживание, автомобильные дороги и транспорт, жилищные вопросы, местное самоуправление, Национальная ассамблея Уэльса, государственное управление, социальное обеспечение, спорт и активный отдых, туризм, налогообложение, городское и сельское планирование, вода и защита от наводнений, валлийский язык.

Акт о Северной Ирландии 1998 года устанавливает перечень сфер, имеющих общенациональное или международное значение, в связи с чем эти сферы относятся к исключительной компетенции центральной власти, и Ассамблея Северной Ирландии не вправе принимать по ним решения (англ. «*excepted matters*").

Остальные сферы относятся к исключительной компетенции Ассамблеи Северной Ирландии (англ. "*transferred matters*») и, как правило, касаются ее внутренних вопросов: здравоохранение и социальные услуги, образование, обеспечение занятости и профессиональная подготовка, сельское хозяйство, социальное обеспечение, пенсионное обеспечение и содержание ребенка, жилищные вопросы, экономическое развитие, местное самоуправление, экологические вопросы и экологическое планирование, транспорт, культура и спорт, государственная служба в Северной Ирландии, поддержание равных возможностей, правосудие и деятельность полиции.

Сферы, находящиеся в ведении Шотландии, включают: здравоохранение и социальную работу, образование и профессиональную подготовку, местное самоуправление, жилищные

вопросы, правосудие и деятельность полиции, сельское хозяйство, лесное хозяйство и рыбное хозяйство, окружающую среду, туризм, спорт и культурное наследие, экономическое развитие и внутренний транспорт.

Существует несколько оснований для рассмотрения дел о деволюции в Верховном суде.

Во-первых, законодательством каждой составной части Великобритании предусмотрена специальная процедура, согласно которой законопроект, прошедший все стадии рассмотрения в региональном парламенте, но еще не получивший одобрение Королевы, может передаваться на рассмотрение Верховного суда для установления, не превышает ли он компетенций, предоставленных ему центральной властью.

Во-вторых, законность уже вступивших в силу нормативно-правовых и подзаконных актов законодательной и исполнительной власти составных частей Соединенного Королевства может быть оспорена Верховным судом на следующих основаниях:

1) превышение компетенций в сферах, делегированных составным частям Великобритании;

2) несоответствие правам, установленным Конвенцией о защите прав человека и основных свобод;

3) противоречие праву Европейского союза.

В-третьих, дела о деволюции могут быть рассмотрены в Верховном суде в обычном судебном порядке.

По общему правилу, прежде чем инициировать рассмотрение дела в Верховном суде необходимо подать в нижестоящий суд заявление о разрешении на подачу апелляцию в течение 28 дней с даты принятия судом решения по делу. В случае отказа в предоставлении разрешения, заявление о разрешении подается в Верховный суд.

Верховный суд вправе отклонить заявление в случае, если же Суд не обладает для этого юрисдикцией, заявление не содержит разумных оснований, или такое заявление представляет собой злоупотребление процессом. Решение о принятии апелляции к рассмотрению может быть принято путем проведения слушания или без его проведения.

В случае принятия Верховным судом апелляции к рассмотрению заявитель должен в течение 14 дней с момента ее принятия подать в Суд уведомление о намерении рассмотреть апелляцию. Когда заявителю не требуется получать разрешение Верховного суда (т.к. такое разрешение уже было выдано нижестоящим судом), заявитель обязан подать уведомление об апелляции в течение 42 дней с даты принятия нижестоящим судом решения по делу.

После этого в течение 112 дней с момента подачи уведомления стороны готовятся к судебному заседанию. В рамках подготовки к заседанию стороны готовят заявление о фактах и обстоятельствах, имеющих отношение к делу, а также подтверждающие документы. Этими документами стороны обмениваются после уведомления Верховного суда о готовности дела к рассмотрению по существу и подачи этих документов в суд. Не менее чем за 14 дней до слушания дела заявитель подает в суд все необходимые и подтверждающие фактическую сторону дела документы. Отдельно формируются папки с судебной практикой и нормативно-правовыми актами, составляющие юридический каркас дела и обосновывающих позиции сторон (англ. "*authorities bundles*"). Практические указания Верховного суда устанавливают требования к их структуре и оформлению.

Слушание по делу строится на устных представлениях его сторон, которые базируются на фактах и обстоятельствах, изложенных и поданных вместе с подкрепляющими документами письменных заявлениях по делу.

Решение по делу может быть озвучено в открытом заседании или объявлено Секретарем Верховного суда.

Решение Верховного суда по делу, которое изначально было инициировано в определенной территориальной части Великобритании, за исключением дел о разделении компетенций между органами составных частей Великобритании и центральными органами власти, расценивается как решение этой части страны.

Решения Верховного суда, касающиеся вопросов о разделении компетенций между центральной властью и одной из ее состав-

ных частей, являются обязательными. Однако такие решения не являются обязательными для самого Верховного суда при принятии им последующих решений о разделении компетенций.

Что касается жалоб на решения Верховного суда, то такой процедуры не существует, кроме как по вновь открывшимся обстоятельствам. Такие обстоятельства и доказательства представляются Председателю, который вправе не принимать никаких действий или разрешить вопрос без проведения заседания.

В случае если жалоба подана на вынесенное судебное решение или является безосновательной, она передается руководителю Административного аппарата, который уведомляет заявителя о том, что жалоба не принимается к рассмотрению[1].

Для обеспечения деятельности Верховного суда был создан административный аппарат, отвечающий за организационную и финансовую стороны деятельности Верховного суда [Иванова 2006: 126]. Административным аппаратом руководит его руководитель. Он назначается Председателем Верховного суда, который, в свою очередь, вправе ему делегировать:

— полномочия по назначению сотрудников Административного аппарата и служебного персонала; и

— несудебные полномочия.

Данные полномочия должны осуществляться руководителем Административного аппарата в соответствии с указаниями Председателя. В то же время руководитель Административного аппарата самостоятельно определяет количественный состав вспомогательных сотрудников Суда и его служебного персонала, а также условия принятия их на работу. Это право ограничено обязанностью руководителя гарантировать эффективное использование государственных средств и в случае необходимости выступать перед парламентским Комитетом по государственному бюджету для объяснения принятия того или иного кадрового решения. Бюджет самого Суда подлежит одобрению Казначейством.

---

[1] UK Supreme Court Judicial Complaints Procedure. URL: https://www.supremecourt.uk/docs/judicial-complaints-procedure.pdf (accessed: 09.04.2017).

Вторым главным полномочием является финансовое обеспечение деятельности Верховного суда. Это полномочие связано с подготовкой предложений по финансированию Суда из средств государственного бюджета, взаимодействием с сотрудниками Министерства, внесением Председателю суда предложений о сокращении затрат без нанесения ущерба для деятельности Суда.

При осуществлении данных полномочий руководитель Административного аппарата должен следить за эффективным использованием Верховным судом материальных и административных ресурсов при осуществлении своей деятельности[1]. Для этих целей руководитель Административного аппарата учредил Административный совет, Комитет по вознаграждениям и Комитет по аудиту.

По окончании финансового года руководитель Административного аппарата обязан подготовить доклад о деятельности суда за прошедший год и предоставить копию этого доклада Лорду-канцлеру, Первым министрам Шотландии, Уэльса и Северной Ирландии, а также Заместителю Первого министра Северной Ирландии.

Третьей главной обязанностью является осуществление внутренних и внешних представительских функций. Внутренняя функция направлена на обеспечение повышения квалификации судей и проведения популяризаторских мероприятий. Внешняя функция заключается в поддержании конструктивных отношений с судьями, политиками и другими должностными лица по всей стране. Благодаря частым поездкам в Эдинбург, Белфаст и Кардифф руководителю Административного аппарата удается получить более объективное представление о политических условиях, в которых приходиться работать Суду.

Конституционная реформа неминуемо затронула институт Лорда-канцлера, который также претерпел значительные изменения. Напомним, что Лорд-канцлер — это лицо, назначаемое Королевой [Водяницкая 2016: 23–48] по представлению Пре-

[1] Constitutional Reform Act 2005. Article 51. Para. 1. URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/4/section/51 (accessed: 09.04.2017).

мьер-министра, которое является членом Тайного совета и отвечает за эффективное функционирование и независимость судов. Исторически его полномочия были связаны с исполнительной, законодательной и судебной властями. До вступления Акта о конституционной реформе в силу Лорд-канцлер председательствовал в Палате лордов и возглавлял судебную систему Англии и Уэльса. В результате проведения реформы его полномочия были существенно ограничены. Так, в Великобритании появилась новая должность Лорда-спикера, который стал спикером Палаты лордов. Судебную систему Англии и Уэльса возглавил Лорд главный судья Англии и Уэльса.

По общему правилу, Лорд главный судья Англии и Уэльса назначается специальной коллегией, созываемой Комиссией по назначению судей. Как правило, он назначается из числа судей Апелляционного суда, однако выбор может быть сделан и в пользу судьи Верховного суда.

Ключевыми его обязанностями является представление позиции судебной системы Англии и Уэльса перед Парламентом и Правительством; обеспечение благополучия, подготовка и руководство судебной системой Англии и Уэльса; расстановка судей и распределение работы в судах Англии и Уэльса; рассмотрение совместно с Лордом-канцлером жалобы, поданные на судей.

Лорд главный судья Англии и Уэльса возглавляет Совет по вынесению приговоров — органа, главная цель которого обеспечение большей последовательности при вынесении решений при сохранении в то же время независимости судебной системы. Он председательствует в Судебном исполнительном совете и Совете судей — органах, которые помогают ему при исполнении его должностных обязанностей.

Что касается Лорда-канцлера, то он наделен рядом полномочий в целях обеспечения независимости судебной системы. Как указано в подготовленном Палатой лордов Отчете о взаимодействии исполнительной, судебной власти с Парламентом, Лорд-канцлер обязан осознавать необходимость защиты независимости судебной системы, необходимость оказания поддержки по осуществлению судами своих функций и необходимость отраже-

ния в судебных решениях общественных интересов, касающихся судебной системы или отправления правосудия. В случаях, когда Правительство пытается каким-либо образом ограничить юрисдикцию судов, Лорд-канцлер обязан указать Кабинету, что это может привести к нарушению принципа независимости судебной власти. Несмотря на то, что Лорд-канцлер больше не является главой судебной власти, важно отметить, что, являясь членом Кабинета, он должен оставаться ревнивым хранителем ее независимости[1].

Независимость судебной системы требует защищать судей от политического давления для целей получения решения, которое будет соответствовать интересам Правительства. В связи с этим на Лорда-канцлера возложена обязанность обеспечивать, чтобы министры не ставили репутацию судей под сомнение и не комментировали неточно или резко решения отдельных судей[2].

Члены Парламента также не вправе критиковать судей. Согласно давно сложившемуся правилу, за исключением случаев, когда дискуссия касается существа обсуждаемого вопроса, это никак не должно отражаться на судьях.

Стоит также упомянуть о правиле «*sub justice rule*», согласно которому члены Парламента не вправе комментировать дела, которые находятся на рассмотрении суда. Впервые это правило было закреплено в 1963 году, его смысл заключается в обеспечении реализации права на справедливое разбирательство, а также в подчеркивании роли судов при решении вопросов, находящихся на рассмотрении [Bradley et al. 2015: 328].

Независимость судей также обеспечивается невозможностью их снятия с должности, за исключением случаев, описанных выше в настоящей статье.

Стоит напомнить, что согласно принципу верховенства Парламента, Верховный суд не вправе приостановить или отменить

---

[1] House of Lords: Relations Between the Executive, the Judiciary and Parliament, HL Paper 151, 6th Report of Session 2006-07. Report with Evidence, TSO (The Stationery Office), 2007. P. 17 (paras.38–40).

[2] Ibid.

действие закона. Наряду с другими судами Верховный суд вправе издавать «декларацию о несоответствии» нормативно-правового акта положениям Европейской конвенции по правам человека. Декларация о несоответствии издается только в том случае, если положение акта или подзаконного акта не может быть интерпретировано судом в соответствии с положениями Европейской конвенции по правам человека. Данный механизм позволяет обратить внимание органов государственной власти на возникшее несоответствие. Несмотря на это, такой акт все равно будет действительным до тех пор, пока Парламент сам не примет решение устранить обнаруженное несоответствие. В противовес этому, Верховный суд вправе отменять действие подзаконных нормативно-правовых актов, принятых за рамками полномочий, предоставленных законодательной властью (доктрина "*ultra vires*"). В таком случае Верховный суд вправе толковать и применять право в соответствии с правилами законодательного толкования.

***

Таким образом, существующая в настоящее время система сдержек и противовесов, действующая в Великобритании, позволяет добиться обеспечения баланса между всеми ветвями власти.

Подводя итоги, стоит отметить, что за достаточно короткий период времени Великобритания сумела модернизировать систему государственных органов власти для обеспечения соответствия международным принципам демократического государства.

Важнейшей характеристикой эффективной системы формирования судейского корпуса является последовательное соблюдение принципа независимости судей и недопустимости вмешательства других ветвей власти в процессуальные отношения [Конституционное право… 2016: 463]. Как указал Лорд Рид в решении по делу *AXA General Insurance Ltd and Ors v. Lord Advocate and Ors (Scotland)* от 12 октября 2011 года «суды и законодательный орган играют свою особую роль в Конституции Великобритании и при осуществлении своей деятельности они обязаны уважать сферы действия друг друга».

Предпосылкой конституционной реформы 2005 года стало возрастание роли судей в государственном механизме наряду с назревшей необходимостью совершенствования механизмов реализации государственной власти. Являясь важнейшим условием для успешного функционирования государственной власти, принцип разделения властей за последние десятилетия приобретал все большую актуальность. В Великобритании реализация принципа разделения властей выразилась в необходимости полного отделения судебной власти от законодательной и исполнительной ветвей, что и произошло за счет «ликвидации апелляционных полномочий Палаты лордов, регламентации компетенций Судебного комитета Тайного совета» [Иванов 2013: 191] и преобразования должности Лорда-канцлера. Таким образом, в результате проведенной реформы был создан Верховный суд Великобритании, который объединил судебные системы Англии и Уэльса, Шотландии и Северной Ирландии [Иванова 2008: 195]. С проведением реформы был усовершенствован порядок назначения судей, более чётко сформулированы дисциплинарные требования, предъявляемые к судьям.

Список использованной литературы:

1. Водяницкая Е.А. 2016. Монарх в Великобритании. — *Глава государства в зарубежных странах*. под ред. А.Г. Орлова, Н.А. Славкиной. 2016. М.: МГИМО-Университет. С. 23-48.
2. Иванова И.К. 2013. Конституционная реформа в Великобритании: трансформация судебной власти. — *Труды института государства и права российской академии наук*. № 3. С. 175–196.
3. Иванова И.К. 2006. Новый Верховный Суд Соединенного Королевства. — *Журнал российского права*. № 11. С. 118–127.
4. Иванова И.К. 2008. Соединенное Королевство: большая конституционная реформа. — *Труды института государства и права российской академии наук*. № 6. С. 183-196.
5. *Конституционное право зарубежных стран: учебник*. под ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. 4-е изд. 2016. М.: Норма: Инфра-М. 976 с.

6. Bradley A.W, Ewing K.D, Knight C. 2015. *Constitutional and Administrative Law.* 16th ed. Harlow: Pearson Education Limited. 824 p.

7. Gee G., Hazell R, Malleson K., O'Brien P. 2015. T*he Politics of Judicial Independence in the UK's Changing Constitution.* Cambridge: Cambridge University Press. 306 p.

References

1. Ivanova I.K. Konstitutsionnaya reforma v Velikobritanii: transformatsiya sudebnoi vlasti [Constitutional Reform in Great Britain]. — *Works of the Institute of State and Law of RAS*. 2013. № 3. P. 175–196. (in Russ.).

2. Ivanova I.K. Novyi Verkhovnyi Sud Soedinennogo Korolevstva [New Supreme Court of the United Kingdom]. — *Journal of Russian Law*. 2006. № 11. P. 118–127. (in Russ.).

3. Ivanova I.K. Soedinennoe Korolevstvo: bol'shaya konstitutsionnaya reforma [The United Kingdom: a large constitutional reform]. — *Works of the Institute of State and Law of RAS*. 2008. № 6. P. 183–196. (in Russ.).

4. Konstitutsionnoe pravo zarubezhnykh stran. Pod red. M.V. Baglaya, Yu.I. Leibo, M.L. Entina. 4-e. izd. [Constitutional Law of Foreign Countries. Ed. By M.V. Baglay, Yu. I. Leibo, L.M. Entin. 4th. ed.]. Moscow: Norma: Infra-M Publ. 2016. 976 p. (in Russ.).

5. Bradley A.W, Ewing K.D, Knight C. *Constitutional and Administrative Law*. 16th ed. Harlow: Pearson Education Limited. 2015. 824 p.

6. Gee G., Hazell R, Malleson K., O'Brien P. The Politics of Judicial Independence in the UK's Changing Constitution Cambridge: Cambridge University Press. 2015. 306 p.

7. Vodyanitskaya E.A. Monarkh v Velikobritanii [The Monarch in the United Kingdom]. — *Glava gosudarstva v zarubezhnyh stranah*. Pod red. A.G. Orlova, N.A. Slavkinoi [Head of the State in the Foreign Countries. Ed. by A.G. Orlov, N.A. Slavkina]. M.: MGIMO-Universitet. 2016. P. 23–48. (in Russ.).

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СОВЕТ И ПАРЛАМЕНТ ВО ФРАНЦИИ: ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ

Автор. Карпенко Константин Викторович, *кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права МГИМО МИД России. Email: kvk_1973@mail.ru*

Аннотация. В статье рассматриваются взаимоотношения Конституционного совета и парламента в государственном механизме современной Франции. Автор анализирует способы, с помощью которых Конституционный совет указывает законодателю на необходимость соблюдения конституции. Одним из таких способов является проверка законов на наличие явной ошибки восприятия, означающей неадекватность нормативного регулирования общественных отношений, допущенной парламентом. Этот критерий используется КС для придания отдельным правам человека конституционного значения.

Ключевые слова: Франция, Конституционный совет, парламент Франции, конституционный контроль, явная ошибка восприятия

Библиографическое описание: *Карпенко К.В.* Конституционный совет и парламент во Франции: проблемы взаимоотношений // Актуальные проблемы сравнительного, зарубежного и российского конституционного права / под ред. И.А. Ракитской. М. : МГИМО-Университет. 2017. С. 324-346.

THE CONSTITUTIONAL COUNCIL AND PARLIAMENT IN FRANCE: THE RELATIONSHIP PROBLEMS

Author. Konstantin V. Karpenko, *Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor at the Department*

of Constitutional Law, MGIMO-University MFA Russia. Email: kvk_1973@mail.ru

Abstract. The article deals with relations between Constitutional council and parliament in modern France. The author analyses legal ways that hold the parliament within the frame of Constitution. These ways are still not set out in law, but were arisen from Constitutional council jurisprudence and it uses them at its own discretion. One of those ways consists in discovering "the obvious error in perception", committed by the Legislative. This means that the parliament has provided a wrong or misplaced regulation in a situation, that led to unjust restriction of human rights. Constitutional council uses this criterion to endow individual rights and liberties with higher protection from parliament abuse.

Keywords: France, the Constitutional Council, the Parliament of France, constitutional control, the obvious error of perception

Citation: Karpenko K.V. Konstitutsionnyi sovet i parlament vo Frantsii: problemy vzaimootnoshenii [The Constitutional Council and Parliament in France: the Relationship Problems]. — *Aktual'nye problemy sravnitel'nogo, zarubezhnogo i rossiiskogo konstitutsionnogo prava.* Pod red. I.A. Rakitskoi [Actual Problems of Comparative, Foreign and Russian Constitutional Law. Ed. by I.A. Rakitskaya]. Moscow: MGIMO-Universitet Publ. P. 324-346.

Деятельность Конституционного совета по защите Основного закона V-й Республики характеризуется стремлением достичь весьма высокой степени точности в содержании нормативно-правовых актов. Нормы проверяемого закона должны не просто совпадать с текстом Конституции 1958 г., т.е. не иметь противоречий, а должны непосредственным образом соответствовать её букве и духу. Иными словами, правовые нормы парламентских актов должны закономерно вытекать из текста Конституции, всякий раз воспроизводя её предписания на соответствующем уровне правового регулирования [Turpin 1997: 516].

Проверяя законы на соответствие Конституции, Совет с неизбежностью вторгается в область компетенции парламента. Нет

сомнения в том, что такова была, в принципе, воля основателя V-й Республики Ш. де Голля. Воспринимая народных избранников как заложников собственной политической ангажированности, генерал стремился уберечь нацию от пагубных издержек парламентаризма. Для этой цели и был в своё время создан Конституционный совет. Ему надлежало следить за тем, чтобы законодатели строго придерживались отведённой им роли. В конституционном праве Франции последнее обстоятельство получило теоретическое обоснование в доктрине рационализированного парламентаризма.

Однако объективный ход исторического процесса привёл к неожиданной эволюции и самого Конституционного совета и характера его взаимоотношений с парламентом. Сегодня, спустя несколько десятков лет после его создания, едва ли допустимо видеть в лице Совета неумолимого «цербера», оберегающего внешний мир от парламентских эксцессов. Конституционный совет стал скорее союзником и помощником законодателей в их нередком противостоянии с правительством и даже с президентом Республики. «Цербер» перешел на противоположную сторону и защищает отныне тех, кого ещё совсем недавно должен был удерживать от чрезмерной активности.

В деятельности Конституционного совета по охране Основного закона, как и в деятельности любого органа конституционного контроля, различается формальный контроль и материальный контроль. В то же время с 2008 г. к процедуре предварительной проверки было добавлено право осуществлять последующий конституционный контроль. Но специфика французского органа конституционного контроля состоит в том, что его полномочия по признанию нормативного положения (или закона в целом) неконституционным могут опираться как на Конституцию и органический закон «О Конституционном совете», так и на выработанные его собственной практикой приёмы и способы проверки. Иными словами, получается, как верно подметил в своё время профессор М.А. Крутоголов, что эволюция правового статуса Конституционного совета привела к появлению у него новых полномочий, не предоставленных ему

ни одним нормативным актом [Крутоголов 1993: 128]. Источником этих новых полномочий является широко применяемая практика толкования Советом текста Конституции, органического закона «О Конституционном совете», а также содержания конституционного блока. Новые полномочия, самостоятельно выработанные Советом в процессе его деятельности, касаются в основном материального контроля. С их помощью он способен видоизменять степень проверки и сглаживать, а нередко и устранять явную неконституционность нормативно-правового акта, признавая его соответствующим Конституции [Avril, Gicquel 2011: 129]. Тем самым, Совет, расширяя свою юрисдикцию, способствует укреплению не только конституционной законности и правопорядка, но и юридической безопасности субъектов права и стабильности правовой системы.

Помимо полномочий, предоставленных ему изначально Конституцией 1958 г., и помимо различных способов конкретизации и толкования оспариваемых нормативных актов, выработанных им самостоятельно в ходе правоприменительной деятельности, Конституционный совет признал себя компетентным осуществлять политико-правовой контроль соразмерности целей и средств закона. Такой род деятельности не предусмотрен нормативными актами и представляет собой его самостоятельное изобретение, вписывающееся, однако, в логику постепенной эволюции его роли хранителя основополагающих начал государственно-правового режима V-ой Республики. С помощью таких средств Совет определяет адекватность и своевременность нормативно-правового акта, т.е. насколько верно законодатель представляет себе целесообразность регулирования конкретного вида общественных отношений [Боботов 1994: 70].

Осуществление подобного контроля может показаться ярким примером субъективности суждений, однако следует иметь в виду, что Конституционный совет располагает неоспоримым критерием, который способен уменьшить риск политически мотивированного решения. Таким критерием выступают права и свободы человека, чей неотъемлемый и неприкосновенный характер может удержать Совет в рамках справедливой оценки.

За несколько десятилетий своего существования Конституционный совет сумел разработать эффективные инструменты оценки адекватности и своевременности закона. Речь идёт, прежде всего, о «явной ошибке восприятия» («*erreur manifeste d'appréciation*»), допущенной парламентом. Справедливости ради напомним, что данная правовая категория пришла в конституционное право из административного. Начиная с 1930-х гг. Государственный совет Франции использовал её в своей практике при рассмотрении жалоб на действия органов государственного управления. Явная ошибка восприятия, допущенная органом исполнительной власти, служила критерием законности действий публичной администрации и оттеняла ее широкие дискреционные возможности, давно и прочно присущие государственному механизму Франции. Мимоходом заметим, что богатый опыт административной юстиции оказался, таким образом, востребован конституционным правосудием. Подобная преемственность судебной практики способна лишь укрепить правопорядок и снизить степень правовой неопределённости в обществе.

Ссылка на явную ошибку восприятия впервые появляется в решении от 16 января 1982 г., когда Совет постановил, что оценка законодателем необходимости проведения национализаций не может быть признана неверной, учитывая отсутствие явной ошибки в восприятии[1]. Тем самым, Конституционный совет подтвердил правильность определения парламентом нужд государственной политики и адекватность предлагаемых мер. Обратим внимание, что в этом решении Конституционный совет применил заимствованный у административной юстиции критерий в логически положительном смысле, т.е. не обнаружил его наличия в действиях законодателей. Это важно, поскольку Совет избавил себя от необходимости устанавливать содержание этого понятия.

В дальнейшем критерий явной ошибки восприятия становится частым аргументом в практике Конституционного совета.

[1] Décision № 81-132 DC du 16 janvier 1982 sur la loi de nationalisation. URL: http://www.conseil-constitutionnel.fr (accessed: 3.04.2017).

Этот критерий применяется при рассмотрении степени суровости и неотвратимости наказаний, назначаемых за нарушения при выдаче разрешений на телерадиовещательную деятельность[1]; при рассмотрении актов парламента, ограничивающих в той или иной степени принцип равенства граждан перед законом[2]. Кроме того, Совет использует данный критерий для определения правомерности и целесообразности различных изъятий из обязательного налогообложения[3], а также при установлении возрастных ограничений для занятия государственных должностей[4].

Но чаще всего Конституционный совет применял критерий явной ошибки восприятия при проверке законов о новых границах избирательных округов. И в этих вопросах Совет без колебаний налагал конституционно-правовую санкцию на волю законодателя, если, по его мнению, изменение этих границ не соответствовало истинному положению вещей. Так, в решении от 8 августа 1985 г. он посчитал, что количество избираемых советников местных органов власти в Новой Каледонии не учитывает увеличивающийся рост населения[5]. В другом своём решении по поводу нового закона о порядке избрания депутатов Национального собрания Совет признал, что разрыв в представительстве между различными избирательными округами является чрезмерным и нарушает принцип равенства[6]. Напротив, в решении

[1] Décision № 84-176 DC du 25 juillet 1984 sur la loi modifiant la loi du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle et relative à certaines dispositions applicables aux services de communication audiovisuelle soumis à autorisation. URL: http://www.conseil-constitutionnel.fr (accessed: 5.04.2017).

[2] Décision № 85-192 DC du 24 juillet 1985 sur la loi portant diverses dispositions d'ordre social. URL: http://www.conseil-constitutionnel.fr (accessed: 5.04.2017).

[3] Décision № 83-164 DC du 29 décembre 1983 sur la loi de finances pour 1984. URL: http://www.conseil-constitutionnel.fr (accessed: 11.04.2017).

[4] Décision № 84-179 DC du 12 septembre 1984 sur la loi relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public.URL: http://www.conseil-constitutionnel.fr (accessed: 12.04.2017).

[5] Décision № 85-196 DC du 8 août 1985 sur la loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie.URL: http://www.conseil-constitutionnel.fr (accessed: 12.04.2017).

[6] Décision № 86-208 DC du 2 juillet 1986 sur la loi relative à l'élection des députés et autorisant le Gouvernement à délimiter par ordonnance les circonscriptions électorales.URL: http://www.conseil-constitutionnel.fr (accessed: 14.04.2017).

от 7 июля 1987 г. Конституционный совет посчитал, что разница в представительстве между районами г. Марселя вполне соответствует демографической ситуации и не является ни необоснованной, ни непропорциональной[1]. В данном случае законодатель не совершил ошибки в восприятии ситуации. В 1990 г., рассматривая запрос о некоторых положениях закона, направленных на увеличение явки избирателей, Совет постановил, что предлагаемые для этого меры вполне соответствуют поставленным перед ними целям. Речь шла об объединении времени проведения разных выборов (т.е. учреждение единого дня голосования)[2].

Аналогичный вывод о том, что касается критерия соответствия закона Конституции, был сделан Советом в 2009 г. при рассмотрении бюджетного закона на 2010 г.[3] По мнению Конституционного совета, утвердив в качестве критерия платёжеспособности предприятия сумму его торгового оборота (для назначения налогов), законодатель не допустил явной ошибки в оценке нужд государственного бюджета. При этом важно отметить, что почти во всех вышеназванных решениях Конституционный совет указывал, что в его полномочия не входит проверка возможности достижения тех же целей другими средствами. В этом проявляется самоограничение Совета, его нежелание оказывать давление на парламент, указывая ему направления его политики. Законодатель использовал те средства, которые он посчитал наиболее приемлемыми для конкретных целей, а Совет лишь проверяет их взаимное соотношение. Но он не присваивает себе власть диктовать парламенту, что и как следует делать. В этом смысле равновесие между Конституционным советом и представителями народа сохраняется.

---

[1] Décision № 87-227 DC du 7 juillet 1987 sur la loi modifiant l'organisation administrative et le régime électoral de la ville de Marseille. URL: http://www.conseil-constitutionnel.fr (accessed: 14.04.2017).

[2] Décision № 90-280 DC du 6 décembre 1990 sur la loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux. URL: http://www.conseil-constitutionnel.fr (accessed: 20.04.2017).

[3] Décision № 2009-599 DC du 29 décembre 2009 sur la loi de finances pour 2010. URL: http://www.conseil-constitutionnel.fr (accessed: 21.04.2017).

Годом раньше, в 2008 г., Конституционный совет пришёл к выводу, что в обязанности парламента входит примирение между собой мер, направленных на охрану общественного порядка, и основополагающих принципов свободы передвижения и тайны частной жизни. Эти принципы вытекают из предписаний Декларации прав человека и гражданина 1789 г., поэтому их соблюдение выступает приоритетной целью для законодателя. Вместе с тем, охрана общественного порядка является конституционной целью. Отсюда следует, как постановил Совет, что посягательства на личную свободу граждан не должны быть чрезмерными и непропорциональными[1]. Оценку степени соотношения основополагающих принципов, признанных законами Республики, и целей, обладающих конституционным значением, производит именно Конституционный совет.

Естественным продолжением оценки явной ошибки восприятия, допущенной законодателем, является признание Конституционным советом за собой права проверять конституционность поправок к нормативным текстам во время их обсуждения в парламенте. Осуществляя эту проверку, Совет способен следить за соблюдением равновесия между различными органами власти, поскольку, как известно, поправки к обсуждаемым проектам законов могут вносить как парламентарии, так и правительство. Кроме того, такая деятельность обуславливает логику бикамерализма и охраняет минимальные права парламентской оппозиции [Avril, Gicquel 2011: 126].

Конституционный совет контролирует поправки на предмет их относимости к рассматриваемому законопроекту или законодательному предложению. Как заявил сам Совет, критерием приемлемости поправок является, во-первых, их связь с нормативным текстом, на который они направлены, а, во-вторых, непревышение ими пределов, установленных для поправок[2]. Если

[1] Décision № 2008-562 DC du 21 février 2008 sur la loi relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental. URL: http://www.conseil-constitutionnel.fr (accessed: 21.04.2017).

[2] Décision № 86-225 DC du 23 janvier 1987 sur la loi portant diverses mesures d'ordre social. URL: http://www.conseil-constitutionnel.fr (accessed: 22.04.2017).

первый критерий представляется вполне ясным и понятным, то второй вызывает среди представителей французской доктрины конституционного права серьёзные вопросы. Некоторые даже утверждают, что Конституционный совет всё более начинает напоминать «правительство судей» [Avril, Gicquel 2011: 125]. По всей видимости, и сам Конституционный совет оказался неспособным определить эти пределы, поскольку через некоторое время он отказался от данного критерия и ограничился только первым критерием. При этом он сформулировал его более аккуратно и мягко. Поправки к обсуждаемому в парламенте закону не должны быть совсем лишены с ним связи[1]. Иными словами, если есть хоть малейшее основание полагать, что поправка действительно относится к обсуждаемому законопроекту или законодательному предложению, она признаётся приемлемой. В 2005 г. Конституционный совет уточнил, что в первом чтении по нормативному тексту в парламенте право на внесение поправок не может быть ничем ограничено, поскольку парламентарии только знакомятся с проектом будущего закона и должны располагать максимальными возможностями для выявления его целесообразности и нужности[2].

Неоднозначная и спорная практика проверки законодательных поправок на относимость получила вскоре признание на уровне конституционного регулирования. В 2008 г. в ходе конституционной реформы, направленной на модернизацию государственных учреждений V-ой Республики, право на внесение поправок стало важнейшей гарантией свободы парламентской дискуссии. Статья 45 Конституции 1958 г. в новой редакции провозгласила, что принятию к рассмотрению в первом чтении подлежит любая поправка, даже если её связь с внесённым законопроектом или законодательным предложением является

[1] Décision № 2001-445 DC du 19 juin 2001 sur la loi organique relative au statut des magistrats et au Conseil supérieur de la magistrature. URL: http://www.conseil-constitutionnel.fr (accessed: 22.04.2017).

[2] Décision № 2005-532 DC du 19 janvier 2006 sur la loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers. URL: http://www.conseil-constitutionnel.fr (accessed: 23.04.2017).

лишь косвенной. Совет, тем не менее, сохранил за собой прежнее право оценивать поправки на их соответствие предмету регулирования нормативного текста и объявлять их противоречащими Конституции на основании нарушения правил процедуры[1]. В этом решении Совет, кстати, пришёл к выводу, что ряд внесённых поправок не имел даже косвенной связи с законопроектом и, следовательно, они не могли быть приняты к обсуждению в порядке ст. 45 Конституции.

Обобщая практику взаимоотношений Конституционного совета с парламентом, мы склонны сделать вывод, что роль, которую он играет в регулировании государственно-властных правоотношений, является определяющей для характеристики всей правовой системы V-й Республики. Сформировавшийся при непосредственном участии Совета конституционный блок превратился за прошедшие десятилетия в главный эталон конституционности нормативно-правовых актов парламента, и сегодня он выступает в качестве надёжного гаранта конституционного правопорядка.

Сформулированные Конституционным советом принципы и цели, обладающие конституционным значением, дают ему возможность видоизменять степень проводимого контроля нормативно-правовых актов в зависимости от объективных потребностей правовой системы. Их немалое количество и разнообразие обеспечивает Совету значительную свободу в выборе средств защиты Конституции, что, в свою очередь, усиливает эффективность реализации его правоохранительной функции. Принципы и цели, обладающие конституционным значением, способствуют, таким образом, внесению упорядоченности в неоднородный состав нормативных предписаний конституционного блока.

В процессе осуществления охраны Основного закона государства Конституционный совет призван решать сложнейшую задачу согласования нормативных предписаний конституционного блока и текущего законодательства. Одним из главных средств

[1] Décision № 2010-617 DC du 9 novembre 2010 sur la loi portant réforme des retraites. URL: http://www.conseil-constitutionnel.fr (accessed: 24.04.2017).

на этом пути является широкое толкование Советом результатов парламентского нормотворчества. Рассматривая и оценивая законы, он придаёт им такой смысл, который увязывает их с буквой и духом конституционного блока. Только получив санкцию в форме конкретизации их содержания в мотивировочной части решения Совета, законы становятся полноценными источниками права, что и постановляется в резолютивной части решения [Di Manno 1997: 446]. Тем самым, Конституционный совет связывает воедино две части своего решения, поскольку разъяснение смысла закона становится основанием его конституционности. Решения Конституционного совета, следовательно, обладают значением *erga omnes*.

Применяемые Конституционным советом различные приёмы конкретизации и толкования нормативно-правовых актов, в общем и целом, указывают законодательной власти тот императивный результат, которого надо достичь. В выборе же средств для такой цели парламент абсолютно свободен. Он самостоятельно определяет целесообразность и своевременность тех законодательных мероприятий, которые требуется предпринять [Denizeau 1997: 59]. С помощью критерия явной ошибки восприятия Конституционный совет смягчает возможную непропорциональность парламентского регулирования, что особенно заметно в области прав и свобод человека. Выявляя наличие такой ошибки или даже утверждая, что ее нет, Совет удерживает законодателей в рамках действующего конституционного текста. Последний, как известно, определяет меру взаимной свободы власти и общества, следовательно, закреплённые в нем права получают адекватную защиту от посягательств. Парламент обладает верховенством в нормативном пространстве, но это верховенство не является абсолютным. Оно обусловлено соблюдением конституционных норм, в том числе и со стороны народных избранников. Модулируя степень контроля законов, Совет примиряет публичный и частный интересы, одновременно «напоминая» парламенту о необходимости их (интересов) равновесия. Это лишний раз подтверждает беспочвенность опасений, что парламент во Франции «сменил хозяина», т.е. вместо правительства им отныне, будто бы, негласно руководит Конституционный совет.

Последовательное расширение понятия Основного закона, приведшее в итоге к формированию конституционного блока, явилось результатом целенаправленной деятельности Конституционного совета по наделению многочисленных прав и свобод человека конституционным значением. Само существование конституционного блока в современной Франции обусловлено закреплённостью в его нормативных предписаниях индивидуальных прав и свобод. В этой связи Конституция или шире весь конституционный блок образно предстаёт в виде хартии, созданной при непосредственном участии конституционного судьи [Rousseau 1995: 331]. Каждый год Конституционный совет признаёт конституционное значение за каким-нибудь новым индивидуальным правом, что не только повышает статус последнего, но и расширяет пути его защиты. В этой деятельности Совета мы можем отчетливо увидеть вышеотмеченное стремление согласовать различные интересы. Если парламент устанавливает для всего общества законы, применение последних увязывается с соблюдением прав и свобод отдельных лиц.

Основанием для признания конституционного значения индивидуальных прав служит ст. 66 Конституции V-й Республики, которая возлагает на судебную власть обязанность гарантировать личную свободу человека. Отталкиваясь от этой нормы, Конституционный совет существенно расширил и углубил содержание этого непременного условия существования демократии. Нам думается, что не будет преувеличением сказать, что принцип личной свободы является источником всех прочих мер возможного поведения.

Первым решением по признанию конституционного значения индивидуальной свободы следует назвать постановление Совета от 16 июля 1971 г., в котором он сформулировал первый основополагающий принцип, признанный законами Республики, а именно свободу объединений[1]. Содержание этого принципа

[1] Décision № 71-44 DC du 16 juillet 1971 sur la loi complétant les dispositions des articles 5 et 7 de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association. URL: http://www.conseil-constitutionnel.fr (accessed: 25.04.2017).

означает, что законодатель не может обусловить создание общественной организации предварительной проверкой со стороны как административных, так и судебных учреждений. Общественные организации создаются свободно, по воле своих учредителей, и единственным требованием закона может быть лишь предварительное уведомление полномочных органов власти. При этом Конституционный совет подтвердил, что парламент имеет право устанавливать особые правила для создания отдельных общественных организаций, имея в виду, по всей видимости, религиозные организации. Позже Совет постановил, что законодательная власть может регулировать порядок финансирования общественных объединений и даже разрешить им занятие коммерческой деятельностью, при условии, что прибыль не будет распределяться между членами[1].

С принципом свободы объединений тесно связан более узкий принцип свободы создания и деятельности политических партий. Этот принцип опирается на ст. 4 Конституции 1958 г., которая провозглашает, что политические партии осуществляют свою деятельность свободно, с соблюдением принципа национального суверенитета. Кроме того, Конституция гарантирует многообразие политических мнений и равное участие партий в демократической жизни нации. Конституционный совет ещё в 1984 г. подтвердил специфический характер деятельности политических партий, оправдывающий применение к предприятиям сферы печати особых правил тогда, когда их публикации затрагивают политические объединения граждан[2]. А в 1990 г. Совет постановил, что свободное осуществление деятельности

[1] Décision № 84-176 DC du 25 juillet 1984 sur la loi modifiant la loi du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle et relative à certaines dispositions applicables aux services de communication audiovisuelle soumis à autorisation. URL: http://www.conseil-constitutionnel.fr (accessed: 25.04.2017).

[2] Décision № 84-181 DC du 11 octobre 1984 sur la loi visant à limiter la concentration et à assurer la transparence financière et le pluralisme des entreprises de presse; décision № 86-210 DC du 29 juillet 1986 sur la loi portant réforme du régime juridique de la presse. URL: http://www.conseil-constitutionnel.fr (accessed: 26.04.2017).

политических партий не препятствует оказанию им финансовой помощи со стороны государства, при условии, что такая помощь не приведёт к возникновению их зависимости от органов публичной власти, а также не нанесёт ущерб свободе выражения мнений[1]. А примирить принцип свободы с финансовой помощью призван парламент.

Свобода объединений во всех её проявлениях является, таким образом, одной из главных забот в практике Конституционного совета. Однако она является всё-таки более узким началом по сравнению с общим принципом индивидуальной свободы, хотя и получила конституционное признание в первую очередь. По нашему мнению, это не следует рассматривать как случайность, порождённую конъюнктурой политической ситуации начала 1970-х гг. Нам представляется, что хоть и будучи приложением общего принципа свободы личности, свобода объединений обладает большим значением, т.к. она относится к коллективной деятельности социума. Тогда как свобода личности адресуется, в первую очередь, индивиду. Тот факт, что Конституционный совет сначала признал конституционное значение права, имеющего коллективную направленность, свидетельствует, как нам кажется, о том, что в те годы, в начале 1970-х гг., во Франции интересы общества превалировали над интересами отдельного человека.

Но, в то же время, индивидуальная свобода личности не была отвергнута Советом. Возведение её в статус основополагающего принципа, признанного законами Республики, состоялось в 1977 г., когда Конституционный совет дал ей наиболее широкое толкование. Результатом стало признание противоречащим Конституции закона, разрешавшего проведение обыска транспортных средств с целью предотвращения преступлений[2]. В этом решении Совет со всей ясностью высказался в пользу приоритета

[1] Décision № 89-271 DC du 11 janvier 1990 sur la loi relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques. URL: http://www.conseil-constitutionnel.fr (accessed: 27.04.2017).

[2] Décision № 76-75 DC du 12 janvier 1977 sur la loi autorisant la visite des véhicules en vue de la recherche et de la prévention des infractions pénales. URL : http://www.conseil-constitutionnel.fr (accessed: 26.04.2017).

прав личности, поскольку данный закон был сформулирован чересчур широко и двусмысленно и мог, вследствие этого, привести к произволу.

Вышеназванное решение повлекло за собой целую серию постановлений Совета, направленных на недопущение применения к индивиду необоснованных мер ограничения свободы. В качестве гарантии соблюдения этого основополагающего принципа Совет установил необходимость участия судьи на самых ранних этапах задержания[1].

Широкое толкование индивидуальной свободы привело к тому, что конституционное значение было признано также за правом на свободу передвижения, но уже не в качестве основополагающего принципа, признанного законами Республики, а в качестве принципа, обладающего конституционным значением. Это связано с тем, что свобода передвижения может иметь некоторые ограничения, как-то введение платы за проезд по шоссейным дорогам, проверка документов для удостоверения личности и т.д.

Важным аспектом свободы индивида является неприкосновенность жилища. Стремясь закрепить за ней конституционное значение, Совет признал нарушающими Конституцию законодательные положения, разрешавшие налоговым органам производить обыск без санкции суда[2].

Таким образом, Конституционный совет выводит из общего принципа индивидуальной свободы отдельные права и свободы граждан и признаёт за ними значение конституционных принци-

---

[1] Décision № 79-109 DC du 9 janvier 1980 sur la loi relative à la prévention de l'immigration clandestine et portant modification de l'ordonnance № 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers et portant création de l'office national d'immigration; décision № 86-216 DC du 3 septembre 1986 sur la loi relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France. URL: http://www.conseil-constitutionnel.fr (accessed: 27.04.2017).

[2] Décision № 83-164 DC du 29 décembre 1983 sur la loi de finances pour 1984; décision № 84-184 DC du 29 décembre 1984 sur la loi de finances pour 1985 — Recueil de la jurisprudence constitutionnelle 1959–1993. Paris, 1994. P. 166–171, 212–219.

пов или целей. Совет как бы намечает срединный путь для нормативного регулирования, которое должно учитывать как интересы общества, так и интересы отдельных лиц. Очередной вехой на этом пути стало признание права на уважение частной жизни.

Конституционный совет долгое время воздерживался от придания этому праву конституционного значения. В нескольких решениях, принятых в 1980-е гг., Совет постоянно отказывал авторам запросов в удовлетворении их претензий на том основании, что оспариваемые нормы соответствующего закона не посягают на данное право. Правда, следует отметить, что всякий раз, принимая такие решения, Совет осуществлял ограничительное толкование поступившего на его рассмотрение закона. Иными словами, Совет отрицал слишком широкое понимание закона, которое демонстрировали авторы запроса, и сообщал ему (закону) более узкое и, вместе с тем, более точное звучание. Так, постепенно Совет приближался к полному признанию права на тайну частной жизни, формулируя время от времени отрицательные пределы его реализации [Rousseau 1995: 334]. Т.е. Конституционный совет, подтверждая соответствие закона Конституции, в то же время ориентировал правоприменителя, запрещая ему чрезмерное вмешательство в частную жизнь граждан.

Логика правоохранительной деятельности привела Конституционный совет в конечном итоге к ясному и чёткому решению, в соответствии с которым право на уважение частной жизни получило статус принципа, обладающего конституционным значением. Это было сделано 18 января 1995 г. в связи с Законом о введении видеонаблюдения[1]. Совет постановил, что законодатель не может разрешить установку таких систем по одной лишь просьбе исполнительных органов власти. Это означает, что законодатель сам должен разработать эти правила.

Неизбежным следствием конституционного значения индивидуальной свободы явилось свобода мысли и мнений. По мне-

[1] Décision № 94-352 DC du 18 janvier 1995 sur la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité. URL: http://www.conseil-constitutionnel.fr (accessed: 28.04.2017).

нию Конституционного совета, она носит фундаментальный характер, т.к. представляет собой одну из основных гарантий всех прочих прав, а также национального суверенитета. Данную квалификацию Совет сформулировал в решении от 10-11 октября 1984 г. Свобода мысли и мнений адресуется, прежде всего, читателям, зрителям и слушателям СМИ, из чего следует, что, как подчеркнул Конституционный совет, парламент должен требовать от предприятий сферы печати и прочих СМИ раскрытия сведений об их руководителях, способах финансирования, а также любой другой информации, способствующей расширению свободы выбора со стороны потребителя. Кроме этого, Совет подтвердил, что законодатель справедливо установил ограничения, препятствующие концентрации СМИ в руках отдельных лиц. Одной из обязанностей руководителей СМИ должно быть стремление обеспечить многообразие мнений, для чего потребителям следует предоставить достаточное количество печатных материалов разной направленности. Недостаточность законодательных мер для достижения этих целей может привести к наложению конституционной санкции на соответствующий закон, что и произошло, например, 18 ноября 1986 г.[1]

С принципом свободы мысли и мнений тесно связан принцип свободы образования. В решении от 23 ноября 1977 г. Конституционный совет провозгласил свободу образования основополагающим принципом, признанным законами Республики. Совет посчитал, что свобода образования была санкционирована Законом о бюджете от 31 марта 1931 г., который и называет данную свободу основополагающим принципом. Конституционный совет лишь подтвердил положение одного из законов III-й Республики. Однако, как указано в решении Совета, этот принцип был в последствии подтверждён в преамбуле Конституции 1946 г., к которой, в свою очередь, отсылает преамбула действующей Конституции 1958 г. Так, путём исторической филиации Конституционный совет восходит к началам конкретной правовой

[1] Décision № 86-217 DC du 18 septembre 1986 sur la loi relative à la liberté de communication. URL: http://www.conseil-constitutionnel.fr (accessed: 28.04.2017).

нормы и делает возможным её применение в современном государстве и обществе. Следует, правда, добавить, что свобода образования не родилась в 1931 г. Впервые этот принцип получает нормативное закрепление ещё в эпоху революции, сперва в декрете от 29 фримера II-го года Республики, а чуть позже в тексте Конституции III-го года Республики образованию отводится целая глава X[1]. Конституционный текст 1848 г. посвятил свободе образования ст. 9, в которой сказано, что оно осуществляется на основе нравственных качеств и под надзором государства[2]. Третья Республика также в нескольких законах утвердила право граждан на получение образования, признав за ним свободный характер[3]. Поэтому можно сказать, что Конституционный совет продолжил традицию и привёл её к логическому завершению. Свобода образования стала неотъемлемой частью конституционного блока V-й Республики.

В вышеуказанном решении от 23 ноября 1977 г. Конституционный совет постановил, что предоставление возможности бесплатного и светского образования является обязанностью публичной власти. Вместе с тем, наличие этого требования не может исключить существование частного образования, которому государство может оказывать поддержку, в том числе и финансовую. При этом порядок деятельности таких частных учебных заведений не должен препятствовать свободе выражения своего мнения преподавателями. Реализация частного образования, таким образом, подчиняется единым государственным стандартам.

Главный вывод, который вытекает из практики Конституционного совета, состоит в том, что он последовательно интерпретирует общие формулировки прав и свобод с тем, чтобы позже адаптировать их к конкретным общественным отношениям. Совет придаёт правам и свободам актуальный характер, одновременно возводя их в качество конституционных принципов

---

[1] Les Constitutions de la France depuis 1789. Paris, 1995. P. 133–134.

[2] Les Constitutions de la France depuis 1789. Paris, 1995. P. 265.

[3] См.: Loi du 12 juillet 1875 relative à la liberté d'enseignement supérieur. URL: http://www. legifrance.gouv.fr (accessed: 28.04.2017).

и включая их в конституционный блок. В этом смысле можно согласиться с В.В. Маклаковым в том, что решения Конституционного совета в определённой степени являются источником правового статуса личности [Иностранное…1997: 77]. Однако, если в течение 50 лет своей истории Совет руководствовался в этом деле собственными представлениями о значимости того или иного права или же мнением иных государственных органов, то с 2008 г. он получил возможность «выслушивать» мнение частных лиц — главных субъектов права. Последующий конституционный контроль значительно расширяет пространство конституционного признания прав и свобод человека.

Список использованной литературы:

1. Боботов С.В. 1994. *Правосудие во Франции*. М.: ЕАВ. 198 с.

2. Гимгина М.Е. 2003. Становление института конституционного контроля во Франции и его основные функции — *Российский юридический журнал*. № 4. С. 103–106.

3. *Иностранное конституционное право* / под ред. В.В. Маклакова. 1997. М.: Юристъ. 512 с.

4. Карпенко К.В. 2013. Институт последующего (конкретного) конституционного контроля во Франции — *Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения*. № 5. С. 776–786.

5. Карпенко К.В. 2016. Конституционная самобытность в практике Конституционного совета Франции — *Международное и конституционное право: проблемы взаимовлияния: коллективная монография*. Под ред. А.А. Дорской, С.В. Бочкарева. СПб.: РГПУ им. А.И. Герцена. С. 154–169.

6. Карпенко К.В. 2014. Конституционно-правовой статус парламентария во Франции. — *Депутат зарубежного парламента: коллективная монография*. Под ред. А.Г. Орлова, Е.А. Кремянской. М.: МГИМО-Университет. С. 286–313.

7. Карпенко К.В. 2015 Конституционный контроль во Франции. — *Конституционный контроль в зарубежных странах: коллективная монография*. Под ред. Е.Я. Павлова, Е.А. Кремянской. М.: МГИМО-Университет. С. 310–340.

8. Карпенко К.В. 2013. Конституционный совет в судебной системе Франции. — *Право и управление. XXI век.* № 3. С. 32–41.

9. Карпенко К.В. 2003. Роль и значение конституционного контроля в системе права — *Учёные записки Дипломатической Академии МИД РФ*. М. С. 209–224.

10. Карпенко К.В. 2014. *Роль конституционного контроля в развитии конституционного права Франции.* Автореф. дисс. … канд. юрид. наук. М. 27 с.

11. Керимов А.Д. 1995. *Национальное собрание Франции: вопросы организации и функционирования*. М.: Сериал. 158 с.

12. Керимов А.Д. 1993. Парламентские группы в Национальном собрании современной Франции. — *Государство и право*. № 12. С. 114–124.

13. Керимов А.Д. 1998. *Парламентское право Франции.* М.: Норма. 171 с.

14. Крутоголов М.А. 1993. *Конституционный совет Франции. Организационные и правовые аспекты деятельности.* М.: Наука. 224 с.

15. Слеженков В.В. 2010. Французская модель разделения властей: сущность и тенденции развития — *Вестник ВолГУ. Серия 9: Исследования молодых ученых*. №8-2. С. 51–54.

16. Avril P., Gicquel J. 2011. *Le Conseil constitutionnel*. Paris : lextenso-éditions. 160 p.

17. Cluzel J. 1998. *L'indispensable Sénat*. Paris : ECONOMICA. 310 p.

18. Denizeau Ch. 1997. *Existe-t-il un bloc de constitutionnalité?* Paris : L.G.D.J. 152 p.

19. Di Manno Th. 1997. *Le juge constitutionnel et la technique des décisions «interprétatives» en France et en Italie*. Paris : ECONOMICA. 617 p.

20. Luchaire F. 1997. *Le Conseil constitutionnel. Tome 1 — Organisation et attributions*. Paris: ECONOMICA. 490 p.

21. Rousseau D. 1995. *Droit du contentieux constitutionnel*. Paris : Montchrestien. 438 p.

22. Turpin D. 1997. *Droit constitutionnel*. Paris: PUF. 825 p.

23. Verpeaux M. 2015. *Droit constitutionnel français.* Paris: PUF. 624 p.

24. Verpeaux M., Bonnard M. 2007. *Le Conseil constitutionnel*. Paris: La Documentation française. 168 p.

References

1. Bobotov S.V. *Pravosudie vo Francii* [System of Justice in France]. M.: EAV Publ. 1994. 198 p. (in Russ.).

2. Gimgina M.E. Stanovlenie instituta konstitutsionnogo kontrolya vo Frantsii i ego osnovnye funktsii [The Development of the Institute of Constitutional Review in France and its Main Functions] — *Russian Judicial Journal*. 2003. № 4. P. 103–106. (in Russ.).

3. *Inostrannoe konstitucionnoe pravo.* Pod red. V.V. Maklakova [Foreign Constitutional Law. Ed. by V.V. Maklakov]. 1997. Moscow: Jurist Publ. 512 p. (in Russ.).

4. Karpenko K.V. Institut posleduyushchego (konkretnogo) konstitutsionnogo kontrolya vo Frantsii [Institute of Subsequent (Concrete) Constitutional Review in France]- *Journal of Foreign Legislation and Comparative Legal Studies*. 2013. № 5. P. 776–786. (in Russ.).

5. Karpenko K.V. Konstitutsionnaya samobytnost' v praktike Konstitutsionnogo soveta Frantsii [Constitutional Identity in the Practice of Constitutonal Council of France]. — *Mezhdunarodnoe i konstitutsionnoe pravo: problemy vzaimovliyaniya: kollektivnaya monografiya.* Pod red. A.A. Dorskoi, S.V. Bochkareva [International and Consitutional Law : problems of mutual influence : a collective monograph. Ed. by A.A. Dorskaya, S.V. Bochkarev]. St. Petersburg.: RGPU im. A.I. Gertsena Publ. 2016. P. 154–169. (in Russ.).

6. Karpenko K.V. Konstitutsionno-pravovoi status parlamentariya vo Frantsii. [Constitutional Status of a Parliamentarian in France]. — *Deputat zarubezhnogo parlamenta: kollektivnaya monografiya*. Pod red. A.G. Orlova, E.A. Kremyanskoi [Deputy of a Foreign Parliament: a collective monograph. Ed. by A.G. Orlov, E.A. Kremyanskaya]. Moscow: MGIMO-Universitet Publ. 2014. P. 286–313. (in Russ.).

7. Karpenko K.V. Konstitutsionnyi kontrol' vo Frantsii. [Constitutional Review in France]. — *Konstitutsionnyi kontrol' v zarubezhnykh stranakh: kollektivnaya monografiya*. Pod red. E.Ja. Pavlova, E.A. Kremjanskoi [Constitutional Review in the Foreign Countries: a collective monograph. Ed. by E.Ja. Pavlov, E.A. Kremjanskaya]. Moscow: MGIMO-Universitet Publ. 2015. P. 310–340. (in Russ.).

8. Karpenko K.V. Konstitutsionnyi sovet v sudebnoi sisteme Frantsii [Constitutional Council in the Court System of France]. — *Law and Governance. XXI Century*. 2013. № 3. P. 32–41. (in Russ.).

9. Karpenko K.V. Rol' i znachenie konstitutsionnogo kontrolya v sisteme prava [The Role and the Meaning of Constitutional Review in a Legal System] — *Uchenye zapiski Diplomaticheskoi Akademii MID RF* [Scientific Notes of the Diplomatic Academy of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation]. Moscow. 2003. P. 209–224. (in Russ.).

10. Karpenko K.V. *Rol' konstitutsionnogo kontrolya v razvitii konstitutsionnogo prava Frantsii.* Avtoref. diss. … kand. yurid. nauk [The Role of Constitutional Review in the Development of French Constitutional Law. PhD thesis abstract]. Moscow. 2014. 27 p. (in Russ.).

11. Kerimov A.D. *Natsional'noe sobranie Frantsii: voprosy organizatsii i funktsionirovaniya* [National Assembly of France: issues of organization and functioning]. Moscow: Serial Publ. 1995. 158 p. (in Russ.).

12. Kerimov A.D. Parlamentskie gruppy v Natsional'nom sobranii sovremennoi Frantsii. [Parliamentary Groups in the National Assembly of Modern France]. — *State and Law*. 1993. № 12. P. 114–124. (in Russ.).

13. Kerimov A.D. *Parlamentskoe pravo Frantsii* [Parliamentary Law of France]. Moscow: Norma Publ. 171 p. (in Russ.).

14. Krutogolov M.A. *Konstitutsionnyi sovet Frantsii. Organizatsionnye i pravovye aspekty deyatel'nosti* [Constitutional Council of France. Organizational and Legal Aspects of its Activities]. M.: Nauka Publ. 1993. 224 p. (in Russ.).

15. Slezhenkov V.V. Frantsuzskaya model' razdeleniya vlastei: sushchnost' i tendentsii razvitiya [French Model of the Separation of Powers: its essence and tendencies of development]. — *Bulletin of Volgograd State Universiy. Series 9: the researches of the young*. 2010. №8-2. P. 51–54. (in Russ.).

16. Avril P., Gicquel J. *Le Conseil constitutionnel*. Paris : lextenso-éditions. 2011. 160 p.

17. Cluzel J. *L'indispensable Sénat*. Paris: ECONOMICA. 1998. 310 p.

18. Denizeau Ch. *Existe-t-il un bloc de constitutionnalité?* Paris : L.G.D.J. 1997. 152 p.

19. Di Manno Th. *Le juge constitutionnel et la technique des décisions «interprétatives» en France et en Italie*. Paris: ECONOMICA. 1997. 617 p.

20. Luchaire F. *Le Conseil constitutionnel. Tome 1 — Organisation et attributions*. Paris: ECONOMICA. 1997. 490 p.

21. Rousseau D. *Droit du contentieux constitutionnel*. Paris : Montchrestien. 1995. 438 p.

22. Turpin D. *Droit constitutionnel*. Paris: PUF. 1997. 825 p.

23. Verpeaux M. *Droit constitutionnel français*. Paris: PUF. 2015. 624 p.

24. Verpeaux M., Bonnard M. *Le Conseil constitutionnel*. Paris: La Documentation française. 2007. 168 p.

КОНСТИТУЦИОННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВНЕШНИХ СНОШЕНИЙ ФЕДЕРАТИВНОЙ РЕСПУБЛИКИ ГЕРМАНИЯ

Автор: Лейбо Юрий Иванович, *доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного права МГИМО МИД России.*

Аннотация. В статье рассматриваются особенности конституционной регламентации внешних отношений Германии, раскрывается процесс формирования и функционирования конституционного механизма осуществления внешней политики в этой стране, дается анализ конкретных институтов, при посредстве которых осуществляется разработка и реализация ее внешней политики.

Ключевые слова: Германия, Основной закон Германии, внешняя политика Германии, международные отношения Германии

Библиографическое описание: *Лейбо Ю.И.* Конституционное регулирование внешних сношений Федеративной Республики Германия // Актуальные проблемы сравнительного, зарубежного и российского конституционного права / под ред. И.А. Ракитской. М. : МГИМО-Университет. 2017. С. 347-369.

CONSTITUTIONAL REGULATION OF FOREIGN AFFAIRS OF THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY

Author: Yuri I. Leibo, *Doctor of Juridical Sciences, Professor, Professor at the Department of Constitutional Law, MGIMO-University MFA Russia.*

Abstract. The article describes the constitutional regulation of the external relations of Germany, reveals the process of formation and

functioning of the constitutional mechanism for the implementation of foreign policy in this country, provides an analysis of the specific institutions which contribute to the development and implementation of its foreign policy.

Keywords: Germany, the Basic Law of Germany, foreign policy of Germany, foreign affairs of Germany

Citation: Lejbo Yu.I. Konstitutsionnoe regulirovanie vneshnikh snoshenii Federativnoi Respubliki Germaniya [Constitutional Regulation of Foreign Affairs of the Federal Republic of Germany]. — *Aktual'nye problemy sravnitel'nogo, zarubezhnogo i rossiiskogo konstitutsionnogo prava*. Pod red. I.A. Rakitskoi [Actual Problems of Comparative, Foreign and Russian Constitutional Law. Ed. by I.A. Rakitskaya]. Moscow: MGIMO-Universitet Publ. P. 347-369.

Сегодня в силу переплетения политических, экономических и военных связей между государствами на международной арене государства не могут более рассматриваться как носители неограниченной верховной власти (суверенитета), напротив, решения и действия государства могут быть в полной мере раскрыты только через призму его включённости в международное сообщество. Это в полной мере относится к Федеративной Республике Германия, которая не только является членом Организации Объединённых Наций, но и входит в такие важнейшие международные объединения, как Европейский союз и Организация Североатлантического договора (НАТО).

В преамбуле Основного закона сказано, что немецкий народ «воодушевлен желанием служить делу мира во всём мире в качестве равноправного члена в Объединённой Европе». В ст.1 п.2 Конституции говорится о том, что «немецкий народ … признает нерушимые и неотчуждаемые права человека как основу всякого человеческого сообщества, мира и справедливости в мире», наконец, в ст.26 п.1 Основного закона сказано, что «действия, способные нарушить мирную совместную жизнь народов и предпринимаемые с этой целью, в частности, для подготовки и ведению агрессивной войны, являются неконституционными. Они должны быть наказуемы».

Если рассматривать эти конституционные положения во взаимосвязи, то можно сделать вывод, что Германия отказывается от претензии на национальную исключительность и политическую обособленность, которая была характерна для предшествующей политической истории этой страны. Этими конституционными принципами ФРГ создаёт предпосылки для вхождения в мировое сообщество, а также для ограничения суверенитета в пользу интеграции в западные союзы.

По существующей в Германии традиции компетенция государства в сфере внешних отношений обозначается понятием «внешняя власть». «Внешняя власть» — это не какой-то орган государства или группа органов, сравнимых с теми, которые образуют законодательную, исполнительную и судебную ветви власти, напротив, это совокупность компетенций в сфере внешних сношений, образующих отдельную государственную функцию. Внешняя власть предполагает, во-первых: распределение компетенций между Федерацией и землями, во-вторых: распределение компетенций между федеральными органами.

1. Федеральная и земельная компетенция в сфере внешних отношений

Отношения между государствами (и другими субъектами международных отношений) регулируются нормами международного права. Если заключаются международные договоры между государствами, они обычно не порождают непосредственных прав и обязанностей в сфере национального права; последние возникают только на основе актов национального законодательства или административного правотворчества. В вопросе соотношения международного и национального права в ФРГ существуют два подхода. Согласно одному из них международное право и национальное право представляют собой две отдельные правовые сферы (дуалистическая теория), следовательно, должен состояться акт трансформации, вследствие которого международные обязательства становятся обязательствами национального права.

Напротив, другой подход заключается в том, что международное право и национальное право предстают как составные части единого правового порядка (монистическая теория). В этом случае в трансформации нет необходимости. Однако международные договоры сами собой не осуществляются (non-self-executing), поэтому в любом случае необходимы национальные правовые акты, которые обеспечивают выполнение международных обязательств.

Вопрос о том, следует ли рассматривать соотношение международного права и национального права в свете монистической или дуалистической теории в правовой доктрине ФРГ остается открытым. В конечном счете, он уводит нас к спорным вопросам теории права. Для нас в этой взаимосвязи решающим является то, что следует проводить различие между заключением международных договоров — компетенция по заключению — и необходимыми актами национального правопорядка — назовём их трансформацией или осуществлением. Такое различие чётко проводится в конституционном праве ФРГ.

Согласно ст. 32 п. 1 Основного закона «поддержание отношений с иностранными государствами относится к ведению Федерации». Данное положение представляет собой исключение по отношению к ст. 30 Основного закона, согласно которой «осуществление государственных полномочий и выполнение государственных задач принадлежит землям». Основа для этого исключения лежит на поверхности: в сфере внешних отношений государство должно говорить единым голосом. Заключение международных договоров, которые представляют важнейшую форму «поддержания отношений с иностранными государствами», является поэтому в принципе компетенцией Федерации.

Если компетенция Федерации на заключение международных договоров в дальнейшем не была бы ограничена, то возник бы непреодолимый конфликт: Федерация была бы по ст. 32 п. 1 уполномочена на заключение международных договоров, однако внутри государства для этого не имелось бы никаких оснований, поскольку ей в соответствующей области компетенции не принадлежало никакой законодательной ком-

петенции. Другими словами, существует возможность, что Федерация возьмет на себя международные обязательства, которые не сможет выполнить внутри государства. Поэтому единственная возможность существует при изложении ст. 32 п. 1 трактовать её так, что она не затрагивает установленный в конституции порядок распределения компетенций (ст. 70 и ст. 83 Основного закона). Следовательно, при заключении Федерацией международных договоров следует принимать во внимание внутригосударственное распределение компетенций. Федерация, согласно ст. 32 п. 1, уполномочена на заключение таких международных договоров, в отношении которых она обладает собственной компетенцией на трансформацию (осуществление). Такой подход опирается по существу на ст. 32 п.3 Основного закона, которая предоставляет землям ограниченную компетенцию на заключение международных договоров. Конституционный законодатель в ст. 32 п. 3 говорит о том, что земли могут (с согласия Федерального правительства) заключать международные соглашения по предметам своей законодательной компетенции. Употребление глагола «могут» не исключает возможного участия Федерации в заключении таких договоров. Для этого необходимо получить согласие земель. В государственной практике этот процесс закреплен в так называемом *Линдауэрском соглашении 1957 г.* между Федерацией и землями, согласно которому земли уполномочили Федерацию на заключение международных соглашений по вопросам, которые входят в сферу их исключительной законодательной компетенции. Однако международная обязательность таких соглашений зависит от согласия земель. Прежде чем будет составлен окончательный текст договора, Федеральное правительство обращается в Постоянную комиссию земель по договорам, которая должна дать согласие на его заключение. Типичным примером международных соглашений, заключаемых Федерацией в сфере законодательной компетенции земель, являются соглашения о культурном сотрудничестве между ФРГ и рядом иностранных государств (в том числе и с РФ).

Землям ввиду принципиального решения ст. 32 п. 1 Основного закона — передать поддержание внешних сношений Федерации — остается только незначительная компетенция в этой сфере. Согласно ст. 32 п. 2 «перед заключением договора, затрагивающего особое положение какой-либо земли, эта земля должна быть своевременно выслушана». Особое положение в смысле ст. 32 п. 2 только тогда считается затронутым, если одна или несколько федеральных земель иначе, чем все остальные земли относятся к этому договору. Право быть заслушанной отсутствует, если Федерация заключает договор, трансформация (осуществление) которого находится в компетенции земель; здесь речь не идет о каком-то особом положении одной земли, но о законодательной компетенции всех федеральных земель.

Право заслушивания по ст. 32 п. 2 в сравнении с предусмотренной Линдауэрским соглашением необходимостью получения согласия, является более слабой формой сотрудничества при заключении международного договора; земля, которая заслушана, не может воспрепятствовать заключению договора. В той мере, в какой земли обладают законодательной компетенцией, они могут с согласия Федерального правительства заключать договоры с иностранными государствами. Это определение конституции не открывает землям никаких полномочий на осуществление собственной внешней политики, но принимает в расчёт внутригосударственный порядок распределения компетенции. Необходимость получения согласия исключает возможность отдельной земли вступать в противоречие с внешней политикой Федерального правительства. Число заключенных федеральными землями договоров невелико; большинство из них по своему содержанию носят технический характер. В качестве примера можно привести участие Баварии в заключении многостороннего международного соглашения о деятельности регионального объединения «Альпийское рабочее сообщество», в состав которого помимо Баварии входят земли, области, кантоны Австрии, Италии, Швейцарии.

2. Компетенция федеральных органов в сфере внешней политики

2.1. Поддержание отношений с иностранными государствами как компетенция исполнительной власти.

Внешняя политика ФРГ по существу представляет собой прерогативу исполнительной власти [Конституционно-правовой механизм… 2004: 115]. Основной закон наделяет президента правом представлять Федерацию в международно-правовых отношениях. А также правом заключать от имени Федерации договоры с иностранными государствами (ст. 59 п. 1). На практике в ФРГ давно сложилось ограничительное понимание представительских функций президента, которые исчерпываются формальной стороной представительства, а также делегированием всех полномочий по представительству, связанных с осуществлением активной внешнеполитической деятельности. Внешнеполитические полномочия Федерального президента носят в основном протокольно-церемониальный характер.

Федеральный президент не уполномочен на ведение переговоров с иностранными государствами: он также не может вмешиваться в ход переговоров. Он, однако, имеет право на получение информации, что закреплено §5 Регламента федерального правительства, где сказано, что «Федеральный президент постоянно получает информацию о политике федерального канцлера и деловом руководстве отдельными федеральными министерствами». Заключение большинства международных договоров также было передано федеральному правительству в лице федерального канцлера, федерального министра иностранных дел или компетентного федерального министра. Делегирование полномочий на заключение международного договора не допускается лишь в отношении тех договоров, которые нуждаются в одобрении парламента в форме закона, включающего в себя текст договора. Последние подлежат ратификации, которая является исключительной прерогативой федерального президента. Ратификация обычно следует за подписанием и опубликованием закона,

содержащего международный договор, и означает, что договор в международно-правовом отношении становится обязательным для Федеральной Республики Германии. В ходе ратификации федеральный президент осуществляет формальную юридическую процедуру проверки договора, однако, он не может изменять текст подписанного правительством и одобренного парламентом международного договора.

Только федеральному президенту принадлежит право аккредитации и приёма послов (ст. 59 п. 1 Основного закона). Назначаемый им посол предъявляет свои представительские полномочия путём вручения верительных грамот. Они должны быть подписаны федеральным президентом и содержать описание полномочий, которые этому представителю принадлежат. Однако право аккредитации не означает, что федеральный президент вправе давать указания дипломатическим представителям своей страны за границей. Как при аккредитации собственных, так и при приёме иностранных послов действия президента согласуются с министерством иностранных дел. При приёме иностранных послов обязательно присутствует представитель внешнеполитического ведомства.

Согласно давно сложившейся международной традиции послы считаются личными представителями главы посылающего государства. Поэтому, вопреки обычной практике назначения чиновников внешнеполитической службы, федеральный министр иностранных дел заранее информирует президента о кандидатуре назначаемого посла. У президента есть ограниченные возможности проверки соответствия должности предлагаемого кандидата.

Федеральный президент выдаёт агреман в отношении посылающего государства и, соответственно, направляет прошение об агремане у принимающего государства. Оба эти акта принадлежат к внешним представительским полномочиям главы государства.

Федеральный президент совершает государственные визиты за границу (программа визита согласуется с федеральным правительством), осуществляет приём глав иностранных государств,

дипломатов (например, традиционный новогодний дипломатический приём от имени федерального президента), открывает международные выставки, ярмарки и т.п., наконец, выступления президента могут затрагивать вопросы внешней политики (обычно согласованные с МИДом). Всё это может оказывать определённое внешнеполитическое воздействие.

Центр тяжести компетенции в сфере внешних отношений находится в руках федерального правительства, в особенности у федерального канцлера, который определяет основные направления политики (в данном случае внешней политики ст. 65 п. 1 Основного закона) [Правительство…2016: 45]. В §1 Регламента федерального правительства это находит своё подтверждение: «основные направления политики Федерального канцлера распространяются на сферу внешних отношений». Конституционно-правовое регулирование уполномочивает правительство на ведение внешнеполитических дел без определения их конкретного содержания. В германской правовой доктрине высказывалось мнение, что федеральное правительство ведает иностранными делами постольку, поскольку оно не ограничено полномочиями федерального президента и соответствующего законодательного учреждения. При минимальной правовой регламентации объём фактической компетенции правительства в сфере внешних отношений определяется не столько юридическими нормами, сколько реальной политической ситуацией, которая складывается под воздействием ряда внутриполитических и внешнеполитических факторов. В любом случае именно федеральное правительство уполномочено на ведение переговоров с иностранными государствами. В силу своих международно-правовых представительских полномочий правительство может заключать соглашения, влекущие международно-правовые обязательства. Такие обязательства могут возникнуть и из фактических действий правительства на международной арене и без подписания соглашения (например, при обмене вербальными нотами).

Только федеральное правительство обладает инициативой во внешнеполитических делах. При проведении своего внешнеполитического курса оно не связано никакими указаниями и ника-

ким указаниям не подчиняется. В одном из постановлений Федерального конституционного суда говорилось, что «Бундестаг не вправе вмешиваться в сферу компетенции правительства. Он сам не правит и не управляет, но контролирует правительство. Если он не одобряет его политику, он может выразить недоверие Федеральному канцлеру… Однако сам Бундестаг не может проводить политику». Федеральное правительство самостоятельно решает вопрос о заключении международных соглашений, а также об их денонсации. Деятельность правительства по заключению международных договоров лишь в малой степени подвержена парламентскому контролю и нуждается в сотрудничестве федерального президента в её осуществлении. Примерно 9/10 всех международных договоров, заключаемых федеральным правительством, не требует получения согласия парламента и вступают в силу немедленно.

Основной закон закрепляет ключевое положение федерального канцлера в проведении внешней политики ФРГ. Его полномочия в этой сфере включают в себя:

— определение программных установок внешнеполитической деятельности государства;

— участие в назначении и освобождении от должности руководящих сотрудников внешнеполитической службы;

— определение внешнеполитической компетенции федеральных министерств и ведомств;

— участие в решении вопросов войны и мира путём проявления инициативы перед парламентом;

— проведение переговоров и заключение международных соглашений;

— контрассигнование президентских решений, приказов и распоряжений во внешнеполитической сфере [Глава государства… 2016: 152–154].

Федеральный канцлер определяет характер заключённых соглашений и тем самым решает вопрос, необходимо ли получение согласия парламента на трансформацию международного договора и его последующую ратификацию или заключённое соглашение можно квалифицировать как административное (межпра-

вительственное), а потому вступающее в силу немедленно после подписания.

Влияние федерального канцлера на внешнеполитический курс государства и принимаемые внешнеполитические решения усиливается благодаря тому, что он располагает исчерпывающей информацией по внешнеполитическим вопросам. Такая информация поступает по различным каналам, в том числе из Службы внешней разведки, Ведомства прессы и информации и других ведомств, непосредственно подчинённых главе правительства. Федеральный канцлер регулярно проводит встречи на высшем уровне с главами государств и правительств зарубежных стран, которые зачастую носят закрытый характер и приводят к выработке неформальных договорённостей, о которых не ставится в известность парламент и которые держатся в тайне от широкой общественности. Их неформальный характер не исключает того, что они могут порождать весьма серьёзные международные обязательства для страны.

При разработке и принятии внешнеполитических решений федеральный канцлер сотрудничает, прежде всего, с министром иностранных дел, поскольку его ведомство, в первую очередь, отвечает за поддержание отношений с иностранными государствами. Однако во внешнеэкономических вопросах значительное влияние имеет министерство экономики, а вопросы национальной безопасности не решаются без участия министерства обороны.

Важнейшие внешнеполитические решения принимаются коллегиально на заседаниях правительства. Какие внешнеполитические вопросы должны обсуждаться на заседаниях и какие решения после их обсуждения должны приниматься, решает федеральный канцлер. На практике на заседания правительства выносятся все международные соглашения: как те, которые нуждаются в получении согласия парламента, так и те, которые в нём не нуждаются. Первые включаются в проект закона об одобрении международного договора и вместе с решением правительства направляются в Бундестаг, а вторые, квалифицируемые как межправительственные соглашения, окончательно утверждаются решением кабинета и вступают в законную силу.

Особенно важное значение имеют решения кабинета в кризисных внешнеполитических ситуациях. Основной закон ФРГ предусматривает необходимость принятия официального решения правительства для защиты от угрожающей опасности (ст. 91) и в случаях констатации состояния обороны (глава X-a. Состояние обороны). Решения кабинета в этом случае служат правовой основой наделения правительства чрезвычайными полномочиями.

В ст. 65 Основного закона говорится, что в пределах основных направлений политики «каждый федеральный министр самостоятельно ведёт дела своей отрасли под свою ответственность». В соответствии с этим конституционным положением Регламент федерального правительства предусматривает, что министерство иностранных дел самостоятельно осуществляет подготовку и ведение переговоров с иностранными государствами в пределах, установленных федеральным канцлером, а также осуществляет управление внешними делами. В §136 Общего регламента федеральных министерств указывается, что «отношения с аккредитованными при Федерации иностранными дипломатическими представительствами и пребывающими на федеральной территории иностранными консулами, осуществляются через Министерство иностранных дел».

2.2. Участие Бундестага и Бундесрата в одобрении договоров с иностранными государствами

Все заключённые федерацией международные договоры могут подразделяться в зависимости от их трансформации (осуществления) на государственные договоры и административные соглашения (ст. 59 п. 2 Основного закона). Как международные договоры можно характеризовать те международные соглашения, трансформация (осуществление) которых может производиться только законодательными органами, т.е. Бундестагом и Бундесратом. Административные соглашения представляют собой заключённые федерацией международные договоры, трансформация (осуществление) которых может быть произведена федеральным

правительством в рамках собственной компетенции, в исключительных случаях с согласия Бундесрата. Административные соглашения, в свою очередь, подразделяются на заключённые федеральным правительством межправительственные соглашения и заключённые отраслевыми министрами ведомственные соглашения. В конечном счёте, решающим является водораздел между заключёнными от имени федерации государственными договорами и правительственными соглашениями. Здесь не имеет значения, как именуется сам договор, но требуется ли для его трансформации сотрудничество других федеральных органов. Сотрудничество законодательных органов при заключении международного договора можно объяснить различием внешнеполитических полномочий правительства и его возможностями внутри страны. На основе своих представительских полномочий федеральное правительство может заключать с иностранными государствами любой договор и тем самым придавать ему международно-правовую обязательность. Во внутригосударственном плане, однако, у федерального правительства отсутствует компетенция на трансформацию договора. Федеративная республика могла оказаться связанной международно-правовыми обязательствами, которые она внутри государства оказалась бы не в состоянии выполнить.

Статья 59 п. 2 Основного закона предотвращает такую ситуацию тем, что делает заключение государственного договора зависимым от последующего согласия Бундестага при сотрудничестве Бундесрата. Парламентская процедура принятия закона, включающего международный договор (договорного закона), и тем самым одобряющего его, начинается сразу после того как договор был подписан, однако до того как он приобрёл международно-правовую действенность. На практике обычно различают одноступенчатую и многоступенчатую процедуру заключения договора. В то время как при одноступенчатой процедуре международный договор вступает в силу с момента его подписания, при многоступенчатом процессе подписание и вступление в силу отделены друг от друга по времени. Обычно после завершения переговоров текст договора парафируется сторонами, что озна-

чает его предварительное утверждение, о чём свидетельствуют инициалы, которые ставят руководители переговоров внизу его текста. Затем следует официальное подписание текста договора, которое в случае государственного договора обычно совершают министры иностранных дел или главы правительств (с германской стороны федеральный канцлер). С подписанием договора его текст окончательно установлен, и в него больше не могут вноситься никакие изменения. Сотрудничество других государственных органов обеспечивается наличием в договоре оговорки о необходимости его ратификации, что означает, что договор нуждается в особом подтверждении (ратификации). После ратификации (точнее после обмена ратификационными грамотами), договор приобретает международно-правовую обязательность.

Согласно германскому конституционному праву процесс принятия закона, содержащего международный договор (договорного закона), находится в промежутке между подписанием договора и его ратификацией. Текст договора установлен партнёрами по договору, так что Бундестаг не может изменить в нём ни одной буквы. У Бундестага есть только выбор между одобрением и отклонением договора. Если Бундестаг отклоняет договор, правительство становится одновременно недоговороспособным, поскольку как раз ратификационная оговорка предполагает сотрудничество законодательного органа.

Согласие Бундестага по ст. 59 п. 2 Основного закона требуется при заключении договоров, касающихся предметов федерального законодательства, что обуславливает необходимость трансформации договора в федеральный закон. Если только Бундестаг может создать внутригосударственные предпосылки для международно-правового выполнения договора, тогда вступление договора в силу зависит от его согласия.

В согласии в форме федерального закона далее нуждаются такие международные договоры, «которые регулируют политические отношения Федерации» (ст. 59 п. 2 Основного закона). Широта понятия «политические отношения» могла бы навести на мысль о неограниченном парламентском участии в одобрении международных договоров, поскольку политический характер

имеет практически любой международный договор. По мнению Федерального конституционного суда, политическим договор следует признавать не тогда, когда он в публичной сфере затрагивает общее благо или государственные дела. Таковым следует признать только такой договор, который сущностно и непосредственно затрагивает существование государства, его территориальную неприкосновенность, его независимость, его место и вес среди других государств или порядок в международном сообществе.

Употребляемый в ст. 59 п. 2 оборот «согласие или содействие» принимает в расчёт то обстоятельство, что Бундесрат действует в законодательном процессе различным образом. Поскольку речь идёт о договоре, который касается предметов федерального законодательства, здесь применимы положения Основного закона о необходимости получения согласия Бундесрата. При договорах, которые регулируют политические отношения Федерации, Бундесрат ограничен только возможностью возражения, потому что Основной закон объявляет подобные договоры не нуждающимися в одобрении (согласии).

Закон об одобрении международного договора принимается согласно описанной в ст. 76 Основного закона процедуре. В этом отношении действуют обычные правила. Законодательная инициатива принадлежит федеральному правительству, которое подготовило этот договор. Законопроект сначала направляется в Бундесрат, которому принадлежит право высказаться по этому законопроекту в течение шести недель (ст. 76 п. 2 Основного закона). В Бундестаге закон об одобрении международного договора проходит только два чтения (§78 п. 1 Регламента Бундестага). Основы для этого очевидны: второе чтение законопроекта предназначено для обсуждения поправок и дополнений, вносимых депутатами и фракциями (§81 Регламента Бундестага). Закон, содержащий международный договор, уже установлен в окончательном виде и парламент ничего не может в нём изменить, поэтому надобность во втором чтении отпадает. После первого чтения проект закона, содержащего международный договор, передаётся в компетентный комитет, который, как и при любом другом законопроекте, готовит свой доклад.

Договорный закон принимается простым большинством голосов. Поскольку международный договор касается предметов федерального законодательства, закон, одобряющий этот договор, нуждается в согласии Бундесрата. В случае, когда такое согласие Бундесрата не требуется, он может после завершения посреднической процедуры заявить протест, который преодолевается абсолютным большинством Бундестага (ст. 77 п. 3 и п. 4 Основного закона) [Законодательный процесс… 2012: 26].

После завершения законодательной процедуры федеральный президент после контрассигнации федеральным канцлером или компетентным министром оформляет и публикует закон, содержащий международный договор. С этого момента международный договор становится обязательным внутри государства (ст. 82 п. 1 Основного закона). На этой завершающей стадии федеральный президент — как и в случае остальных законов — имеет право формальной и материальной проверки. Поскольку у него отсутствуют какие-либо конституционно-правовые сомнения, он должен оформить и опубликовать закон. Опубликование закона в *Bundesgesetzblatt* не следует смешивать предпринимаемой также президентом ратификацией договора. Вступление договора в силу во многом является внутригосударственной предпосылкой, чтобы федеральный президент мог утвердить договор в отношении партнёров как предпосылку его международно-правового вступления в силу. Оговорка о необходимости ратификации может (но не обязательно) быть включена в международный договор. Отсутствие ратификационной оговорки не является нарушением полномочий федерального президента.

Все международные договоры, которые не касаются предметов федерального законодательства и не регулируют политические отношения федерации, являются административными соглашениями. Этим исключается участие Бундестага, потому что такие соглашения не нуждаются в трансформации (осуществлении) благодаря федеральному закону. В любом случае административные соглашения нуждаются в согласии Бундесрата, который согласно ст. 50 Основного закона участвует в управлении федерацией.

Одобрение Бундесратом административных соглашений (правительственных или ведомственных соглашений) требуется, если для выполнения договора внутри государства необходимы правовые предписания (ст. 80 п. 2 Основного закона) или административные предписания (ст. 84 п. 2, ст. 85 п. 2 Основного закона), с которыми Бундесрат должен согласиться. Если эти предпосылки отсутствуют, международный договор может вступить в силу без одобрения Бундесрата.

В качестве примера заключения различного рода соглашений можно привести следующий пример. Если необходимые средства включены в бюджетный план и соответственно предусмотрены в форме обязательных полномочий, договор может быть заключен как административное соглашение; если договор должен заключить федеральный министр обороны, речь пойдёт о ведомственном соглашении; в случае заключения договора федеральным канцлером — это будет правительственное соглашение.

Конституция ФРГ предусматривает непосредственное участие парламента только при решении вопросов войны и мира. Во всех остальных вопросах внешней политики парламент имеет дело уже с результатами внешнеполитической деятельности правительства, как это наглядно проявляется в процедуре одобрения международных договоров, то есть участие парламента является не непосредственным, а опосредованным. Основной закон относит установление состояния обороны к компетенции Бундестага (ст. 115-а п. 1). Пункт второй этой же статьи говорит о том, что в случае препятствий созыву Бундестага такими полномочиями обладает Совместный комитет, состоящий на две трети из депутатов Бундестага и на одну треть из членов Бундесрата. Установление состояния обороны имеет международно-правовое значение. Поскольку оно предполагает, что ФРГ подверглась вооружённой агрессии или находится под её непосредственной угрозой, ведение состояния обороны есть, по существу, первый шаг к объявлению войны. Следует, однако, иметь в виду, что членство ФРГ в НАТО и принимаемые в его органах военно-политические решения могут привести к тому, что страна окажется вовлечённой в военный конфликт вообще без участия суверенной власти этой страны.

Свои представления о внешней политике, адресованные федеральному правительству, парламент может оформить в виде резолюций. Как правило, внешнеполитические дебаты оканчиваются принятием (или отклонением) предложенного правительственным большинством (или оппозицией) проекта резолюции. Такой проект может быть также внесен депутатами (группами депутатов), фракцией (фракциями), комитетами (комиссиями) Бундестага. Оппозиция имеет мало шансов повлиять на внешнюю политику правительства, если последняя обладает прочным большинством в палате. Однако у оппозиции есть одно существенное, по крайней мере, с общеполитической точки зрения, право — внести резолюцию на рассмотрение палаты, вызвать по ней дебаты и тем самым привлечь к поднятым там вопросам внимание широкой общественности.

Во внешнеполитических резолюциях парламента высказывается отношение этого органа к международному положению в целом, к политике федерального правительства во внешнеполитической сфере и её отдельным аспектам и направлениям, формулируется пожелание о проведении соответствующих переговоров и заключении международных соглашений с иностранными государствами на двусторонней и многосторонней основе. В них также может содержаться просьба о предоставлении отчёта об определённых действиях или мероприятиях федерального правительства в сфере внешней политики [Депутат… 2014: 40], особенно в тех случаях, когда они требуют дополнительного финансирования. Внешнеполитические резолюции представляют собой волеизъявление парламента, однако в отличие от закона об одобрении международного договора, они имеют характер пожелания (рекомендации). Федеральное правительство в правовом отношении ими не связано, однако из политических и иногда финансовых соображений оно учитывает мнение парламента по тем или иным внешнеполитическим проблемам.

Напрямую внешнеполитическая деятельность Бундестага реализуется через членство в Межпарламентском союзе. В составе Бундестага, кроме того, имеется свыше 30 парламентских групп, задача которых состоит в поддержании отношений с парламен-

тами и парламентариями определённых стран и регионов. Парламентарии участвуют в работе Европейского совета, а также в работе парламентских групп государств — членов НАТО.

Что касается Бундесрата, то кроме резолюций традиционного типа, существенно не отличающихся по содержанию от тех, которые принимает Бундестаг, он уполномочен на принятие резолюций, связанных с подготовкой и принятием международно-правовых актов (так называемые резолюции по общим правовым актам). В них детально обсуждаются специфические экономические, юридические и управленческие аспекты европейской интеграции. Это связано с правотворчеством органов Европейского союза (Совета, Комиссий и Европейского парламента). Ещё до их принятия проекты будущих актов направляются правительствам стран — членов Союза. Поскольку Бундесрат согласно ст. 50 Основного закона участвует в управлении федерацией, правительство ФРГ знакомит с этими проектами Бундесрат. В принимаемых резолюциях Бундесрат высказывает своё отношение к предполагаемым актам в той части, которая предполагает участие германских земель в их выполнении.

3. Конституционный контроль актов «внешней власти»

Договорный закон, т.е. закон, содержащий международный договор, может быть предметом абстрактного контроля норм в Федеральном конституционном суде (ст. 93 п. 1 №2 Основного закона). Целью процедуры принятия договорного закона является трансформация международного договора в национальное право. Тем самым такой закон становится федеральным правом. Он может непосредственно применяться внутри страны. Уже как федеральное право договорный закон может стать предметом абстрактного контроля норм. Согласно развиваемым ФКС принципам допустимости обращения по абстрактному контролю норм, запрос по такому контролю только тогда может быть направлен, если полностью завершены все необходимые действия по принятию закона, итак закон надлежащим образом оформлен и опубликован. Однако эти общие принципы применительно

к договорному закону модифицированы. Запрос в этом случае уже тогда допустим, когда закончена процедура принятия закона законодательным органом, однако до оформления и опубликования закона федеральным президентом. В обоснование такой позиции Федерального конституционного суда приводится следующий довод: проверка конституционности закона должна происходить до вступления международного договора в международно-правовую силу, т.е. до его ратификации. Проверка должна происходить тогда, когда международный договор уже превратился во внутреннее право, но ещё не приобрёл международно-правовую обязательность.

Если федеральный президент, убеждённый в том, что закон, содержащий международный договор, конституционен, подписывает его и публикует, то следующим шагом неизбежно становится ратификация международного договора. Этим создается ситуация, которой необходимо воспрепятствовать, когда противоречащий конституции международный договор приобретает международное действие.

В качестве примера можно привести Основной договор между ФРГ и ГДР как договор, который регулировал политические отношения федерации и потому требующий согласия Бундестага (ст. 59 п. 2 Основного закона). Хотя ГДР согласно судопроизводству Федерального конституционного суда не рассматривалась как заграница, ст. 59 п. 2 нашла здесь неограниченное применение. Запрос баварского правительства по этому поводу следовательно был допустим, после того как Бундестаг 11 мая 1973 г. принял закон, одобряющий этот договор, и Бундесрат решил 25 мая 1973 г. не вносить протест против его принятия.

ФКС рассматривает федеральное правительство как ответственное за то, чтобы между парламентским обсуждением договорного закона и ратификацией самого договора было достаточно времени для его проверки Федеральным конституционным судом. Суд считает несоедимой с установленной Основным законом всеобъемлющей конституционной подсудностью, когда абстрактный контроль норм ограничивается установленным исполнительной властью сроком.

Ратификация Основного договора состоялась 20 июня 1973 г., итак через 14 дней после его вступления в силу. Решение ФКС состоялось только 31 июля 1973 г. В решении было ясно высказано недовольство тем, что закон об одобрении договора был принят, когда сам договор уже приобрёл международно-правовую обязательность.

Что касается содержательного контроля международных договоров со стороны ФКС, то здесь возникает принципиальный вопрос, насколько политические решения доступны судебному контролю. ФКС в этом вопросе придерживается принципа «*judicial self — restraint*», без того чтобы ясно определить, в чём состоит самоограничение.

Немецкие конституционалисты объясняют такую сдержанную позицию Федерального конституционного суда тем, что ФКС и другие органы государственного руководства приобретают различным образом оформленную демократическую легитимацию. Такие органы государственного руководства, как правительство и парламент легитимируются к политически активным действиям благодаря выборам и за них должны давать публичный отчёт. Косвенная демократическая легитимация ФКС исключает его непосредственное участие в политическом процессе. Его основная задача — защита конституции. Эту свою специфическую задачу ФКС только тогда может успешно выполнять, если он не будет вступать в конкуренцию с носителями политических решений и будет избегать политической аргументации. Любая политика покоится на прогнозах, которые могут оказаться ложными, однако они не доступны конституционно-правовой оценке.

Список использованной литературы:

1. *Глава государства в зарубежных странах*. Под ред. А.Г. Орлова, Н.А. Славкиной. 2016. М.: МГИМО-Университет. 318 с.

2. *Депутат зарубежного парламента: коллективная монография*. Под ред. А.Г. Орлова, Е.А. Кремянской. М.: МГИМО-Университет. 354 с.

3. *Законодательный процесс в зарубежных странах: учебник*. Под ред. Ю.И. Лейбо. 2012. М. : МГИМО-Университет. 172 с.

4. *Конституционное право зарубежных стран: учебник*. Под ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. 4-е изд. 2016. М. : Норма: Инфра-М. 976 с.

5. *Конституционно-правовой механизм внешней политики: учебное пособие*. 2004. М. : РОССПЭН. 319 с.

6. Лейбо Ю.И. 1984. *Внешнеполитический механизм буржуазных стран Центральной Европы: Австрия, ФРГ, Швейцария*. М. : Международные отношения. 160 с.

7. *Правительство в зарубежных странах: коллективная монография*. Под ред. К.В. Карпенко. 2016. М. : МГИМО-Университет. 369 с.

8. Ipsen J. 2010. *Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht*. Munchen: Verlag Franz Vahlen . 325 s.

References

1. *Deputat zarubezhnogo parlamenta: kollektivnaya monografiya*. Pod red. A.G. Orlova, E.A. Kremyanskoi [Deputy of a Foreign Parliament: a collective monograph. Ed. by A.G. Orlov, E.A. Kremyanskaya]. Moscow: MGIMO-Universitet Publ. 2014. 354 p. (in Russ.).

2. *Glava gosudarstva v zarubezhnykh stranakh*. Pod red. A.G. Orlova, N.A. Slavkinoi [Head of the State in the Foreign Countries. Ed. by A.G. Orlov, N.A. Slavkina]. Moscow: MGIMO-Universitet. 2016. 318 p. (in Russ.).

3. Ipsen J. *Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht*. Munchen: Verlag Franz Vahlen. 2010 325 p.

4. *Konstitutsionnoe pravo zarubezhnykh stran.* Pod red. M.V. Baglaya, Yu.I. Leibo, M.L. Entina. 4-e. izd. [Constitutional Law of Foreign Countries. Ed. By M.V. Baglay, Yu. I. Leibo, L.M. Entin. 4th. ed.]. Moscow: Norma: Infra-M Publ. 2016. 976 p. (in Russ.).

5. *Konstitutsionno-pravovoi mekhanizm vneshnei politiki: uchebnoe posobie.* [Constitutional Mechanism of Foreign Policy: a textbook]. Moscow: ROSSPEN Publ. 2004. 319 p. (in Russ.).

6. Leibo Yu. I. *Vneshnepoliticheskii mekhanizm burzhuaznykh stran Tsentral'noi Evropy: Avstriya, FRG, Shveitsariya* [Foreign Policy Mechanism of the Bourgeois Countries of Central Europe: Austria, Germany, Switzerland]. Moscow: Mezhdunarodnye otnoshenija Publ. 1984. 160 p. (in Russ.).

7. *Pravitel'stvo v zarubezhnykh stranakh: kollektivnaya monografiya*. Pod red. K.V. Karpenko [Government in the Foreign Countries: a collective monograph. Ed red. K.V. Karpenko]. Moscow: MGIMO-Universitet Publ. 2016. 369 p. (in Russ.).

8. *Zakonodatel'nyi protsess v zarubezhnykh stranakh: uchebnik*. Pod red. Yu.I. Leibo [Legislative Process in the Foreign Countries: a textbook. Ed. by Yu. I. Leibo]. Moscow: MGIMO-Universitet Publ. 2012. 172 p. (in Russ.).

НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВЫСШИХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ РЕСПУБЛИКИ СИНГАПУР

Автор. Молчанова Дария Кирилловна, *соискатель кафедры конституционного права МГИМО МИД России. Email: dariya.molchanova@gmail.com*

Аннотация. Статья посвящена анализу ключевых институтов исполнительной власти Республики Сингапур. В статье рассматриваются некоторые особенности правового регулирования, включая порядок формирования, полномочия и иные особенности, ключевых органов исполнительной власти Республики Сингапур.

Ключевые слова: Конституционное право Сингапура, конституция Сингапура, органы исполнительной власти в Сингапуре, президент Сингапура, кабинет Сингапура

Библиографическое описание: *Молчанова Д.К.* Некоторые особенности конституционно-правового регулирования деятельности высших органов исполнительной власти Республики Сингапур // Актуальные проблемы сравнительного, зарубежного и российского конституционного права / под ред. И.А. Ракитской. М. : МГИМО-Университет. 2017. С. 370-384.

SOME PECULIARITIES OF CONSTITUTIONAL AND LEGAL REGULATION OF THE ACTIVITIES OF HIGH EXECUTIVE BODIES IN THE REPUBLIC OF SINGAPORE

Author. Dariya K. Molchanova, *post-graduate student of the Department of Constitutional Law, MGIMO-University MFA Russia. Email: dariya.molchanova@gmail.com*

Abstract. This article is devoted to the analysis of certain peculiarities of the key institutes of executive in Singapore. The article covers features of legal regulation, including the way of formation, powers and other, of the key executive bodies in the Republic of Singapore.

Keywords: Constitutional Law of Singapore, the Constitution of Singapore, executive authorities of Singapore, the President of Singapore, the Cabinet of Singapore

Citation: Molchanova D.K. Nekotorye osobennosti konstitutsionno-pravovogo regulirovaniya deyatel'nosti vysshikh organov ispolnitel'noi vlasti Respubliki Singapur [Some peculiarities of constitutional and legal regulation of the activities of high executive bodies in the Republic of Singapore]. — *Aktual'nye problemy sravnitel'nogo, zarubezhnogo i rossiiskogo konstitutsionnogo prava.* Pod red. I.A. Rakitskoi [Actual Problems of Comparative, Foreign and Russian Constitutional Law. Ed. by I.A. Rakitskaya]. Moscow: MGIMO-Universitet Publ. P. 370-384.

Ключевым источником правового регулирования деятельности высших органов исполнительной власти Республики Сингапур выступает Конституция Республики Сингапур, вступившая в силу 9 августа 1965 г. (далее — Конституция). Конституция является писаным актом, который фактически выступает компиляцией положений следующих документов:

— Конституции государства Сингапур 1963 года[1];

— Федеральной Конституции Малайзии[2];

— Акта о независимости Республики Сингапур 1965 года[3].

---

[1] Constitution of the State of Singapore 1963 in the Sabah, Sarawak and Singapore (State Constitutions) Order in Council 1963 (S.I. 1963 No. 1493, UK; reprinted as Gazette Notification (G.N.) Sp. No. S 1/1963), which was enacted under the Malaysia Act 1963 (1963 c. 35, UK). P. 4.

[2] Originally the Federal Constitution Ordinance 1957 (No. 55 of 1957, Malaysia), and now the Federal Constitution (2006 Reprint, Malaysia).

[3] Republic of Singapore Independence Act 1965 (No. 9 of 1965, 1985 Rev. Ed.) ("RSIA"). P. 6.

Особенности терминологии

Термин «правительство Сингапура» обладает рядом значений. В самом широком смысле, он отсылает сразу к трём традиционным ветвям власти: исполнительной, законодательной (куда входят президент и парламент) и судебной (Верховный суд и иные суды Сингапура). Термин также используется в разговорной речи для обозначения исполнительной и законодательной власти одновременно, поскольку они составляют элементы правительства, осуществляющего ежедневное управление государством и нормотворчество. В самом узком смысле этот термин используется для отсылки к членам парламента, относящимся к какой-либо политической партии (либо коалиции партий), обладающей большинством мест в парламенте, необходимым для формирования кабинета Сингапура. Именно этот смысл вкладывается, когда речь идёт о формировании правительства политической партией.

Конституция использует термин «правительство» для обозначения исполнительной ветви власти, состоящей из президента и кабинета (Часть IV Конституции Сингапура). В настоящей статье термин «правительство» используется в зависимости от контекста: либо в узком, либо в широком смысле.

В соответствии со статьёй 23 Конституции исполнительная власть в Республике Сингапур возлагается на президента и кабинет. При этом Конституция позволяет законодательной власти возлагать осуществление функций органов исполнительной власти на иных лиц путём принятия соответствующего закона. Кроме того, полномочиями в сфере исполнительной власти наделён и Генеральный прокурор.

Президент

Президент Республики Сингапур является главой государства, он обязан обеспечивать сохранность денежных запасов государства, обеспечивать единство и непрерывность государственной службы в Сингапуре.

Должность избираемого президента появилась в 1991 году. Тогда роль президента перестала быть «церемониальной», поскольку президенту был вверен ряд полномочий, включая дискреционные.

Однако на практике именно кабинет обладает контролем над правительством и проводимой им политикой. Президент также обязан осуществлять свои полномочия по согласованию с кабинетом или министром, действующим от имени кабинета.

Президент действует в качестве хранителя или «вторичного ключа» от финансовых резервов, накопленных правительством. Он обладает правом блокировать попытки списания средств резервов, если сочтёт, что такое списание противоречит интересам Республики Сингапур. Этот предохранительный механизм был впервые использован в 2009 году. Тогда правительство хотело использовать резервы для финансирования специальных программ, направленных на смягчение эффекта глобального финансового кризиса. Президент С.Р. Натан одобрил списание 4,9 миллиардов долларов США. Эти средства были направлены, в первую очередь, на финансирование программы «Схема кредитования рабочих мест», направленной на сохранение рабочих мест в стране.

Президент также выполняет функции контролёра решений, принимаемых в соответствии с Законом о внутренней безопасности и поддержания религиозной гармонии (*Internal Security Act and Maintenance of Religious Harmony Act*). Так, президент может отменить или изменить приказ кабинета, если последний не согласен с рекомендациями, вынесенными президентским советом по вопросам религиозной гармонии (*Presidential Council for Religious Harmony*).

Президент также обеспечивает отсутствие коррумпированности правительства, поскольку директор Бюро по расследованию коррупционных действий (*Corrupt Practices Investigation Bureau*) может осуществлять некоторые расследования только при получении согласия президента.

Полномочия президента можно условно разделить на три категории:

— осуществляемые по согласованию с кабинетом или министром, действующим от имени кабинета;

— осуществляемые по согласованию с Консультативным советом президента;

— иные полномочия, которые президент вправе осуществлять по своему собственному усмотрению.

В то время как эти полномочия были введены в 1991 году, последующие изменения в 1996 году позволили парламенту отменять некоторые решения президента, если решение парламента принято 2/3 его членов.

Президент избирается гражданами сроком на 6 лет. Выборы президента проходят в следующие сроки:

— если пост президента становится вакантным до истечения срока его полномочий, а также если не было опубликовано распоряжение о проведении выборов или если оно было опубликовано, но уже отменено, то в течение 6 месяцев с даты, когда позиция президента страны стала вакантной; или

— в любом другом случае — не более чем за 3 месяца до истечения срока полномочий действующего президента.

На выборах президента участвуют все зарегистрированные избиратели независимо от их политических взглядов. В отличие от парламентских выборов, в президентских выборах для получения статуса кандидата на пост президента, необходимо получить «Заключение о годности» (*Certificate of Eligibility*). Существует ряд требований, которым должно удовлетворять лицо для получения статуса кандидата на пост президента:

- необходимо иметь гражданство Республики Сингапур;
- возраст не менее 45 лет;
- необходимо быть честным человеком с хорошей репутацией;
- не принадлежать ни к одной политической партии на дату выдвижения своей кандидатуры;
- необходимо, во-первых, проживать на территории Сингапура на дату выдвижения на выборы, а, во-вторых, также проживать на территории Сингапура в совокупности не менее десяти лет до даты выдвижения в кандидаты на пост президента;
- кандидат не должен быть подвержен следующим ограничениям:
  - психическое расстройство;

- иметь статус банкрота, не освобождённого от обязательств;
- занимать оплачиваемую должность;
- невозврат средств на предвыборные расходы, в сроки и в порядке, предписанные законом, если лицо номинировалось на парламентские выборы или выборы президента или выступало в качестве агента такого лица;
- быть обвинённым в преступлении судом Сингапура или Малайзии и приговорённым к заключению под стражу сроком не менее одного года или штрафу в размере не менее 2 000 долларов и не быть амнистированным. Если лицо признано виновным судом Малайзии, то оно дисквалифицируется только при условии, что аналогичное правонарушение, совершённое в Сингапуре, также карается по закону Сингапура;
- добровольное принятие гражданства или осуществление прав гражданина иностранного государства или заявление о преданности иностранному государству;
- дисквалификация в соответствии с любым законом, относящимся к нарушениям в связи с выборами парламента или президента, ввиду обвинения в таком нарушении или вовлечения в судебный процесс, относящийся к таким выборам, и признание виновным в осуществлении деяния, составляющего такое нарушение.

— лицо должно было занимать любую из перечисленных ниже позиций в течение последних трёх лет:

- министр, Председатель Верховного суда, спикер парламента[1], Генеральный прокурор, Председатель комиссии по государственной службе или Постоянный заместитель министра;

[1] Спикер является главным должностным лицом Парламента Сингапура. Роль Спикера в Сингапуре схожа с таковой в законодательных органах Британского содружества наций. Спикер председательствует и обеспечивает соблюдение правил Парламента для надлежащего исполнения Парламентом возложенных на него функций. Спикер может быть как избираемым, так и неизбираемым членом Парламента. Спикер, который является избираемым членом Парламента, обязан быть беспристрастным и не может принимать участие в парламентских дебатах, а также голосовать по вопросам и предложениям, обсуждаемым Парламентом.

- Председатель или Генеральный директор Центрального сберегательного фонда, Совета по ЖКХ и развитию, Корпорации города Джуронг или Валютного управления Сингапура;
- председатель совета директоров или генеральный директор компании с оплаченным акционерным капиталом не менее 100 миллионов долларов США; или
- занимать должность, сравнимую по рангу и уровню ответственности в любой другой организации в государственном или частном секторе.

Комитет по президентским выборам принимает решение, соответствует ли лицо указанным выше требованиям в целях выдачи «Заключения о годности». В соответствии со статьёй 18(2) Конституции Комитет включает в себя Председателя Комиссии по государственной службе, Председателя Управления бухгалтерского учёта и корпоративного регулирования и члена Совета президента по правам меньшинств.

Полномочия президента прекращаются, согласно Конституции, если лицо в течение длительного срока не в состоянии осуществлять свои функции по состоянию здоровья или признано виновным в совершении следующих правонарушений:

— намеренном несоблюдении Конституции;

— государственной измене;

— ненадлежащем поведении или коррупции, связанными со злоупотреблением своими полномочиями;

— любом правонарушении, связанным с мошенничеством, обманом или аморальными действиями.

Для установления вины президента должен быть созван трибунал, который формируется Председателем Верховного суда из не менее, чем пяти судей Верховного суда.

Для отрешения президента от должности премьер-министр или не менее ¼ от общего числа членов парламента должны направить президенту уведомление о его возможной непригодности. В случае если это уведомление будет поддержано не менее, чем половиной от общего числа членов парламента, то Председатель Верховного суда обязан созвать указанный выше трибунал для рассмотрения данного дела. Если трибуналом будет

установлена либо неспособность президента осуществлять свои полномочия, либо будет установлена его вина хотя бы в одном из указанных выше правонарушений, парламент своей резолюцией, принимаемой не менее, чем ¾ от общего числа своих членов, может отрешить его от должности.

Консультативный совет президента (*Council of Presidential Advisers*)

Конституция устанавливает, что президент должен проводить консультации с Консультативным советом президента при принятии некоторых решений. Совет консультирует главу государства в части осуществления им права вето. Президент обязан консультироваться с Советом при реализации им дискреционных полномочий в связи с назначениями на различные должности и распоряжением резервами. Президент не обязан консультироваться с Советом по иным вопросам, связанным с осуществлением им иных дискреционных полномочий.

Работа Совета является конфиденциальной. Совет имеет право запрашивать информацию у государственных служащих. Если какой-либо государственный служащий выступает в Совете, ему запрещается раскрывать какие-либо обсуждения в Совете.

Совет состоит из восьми членов и двух кандидатов в члены:

— президент назначает трёх членов;

— премьер-министр назначает трёх членов;

— Председатель Верховного Суда назначает одного члена;

— Председатель Комиссии по делам государственной службы (*Public Service Commission*) назначает одного члена;

— один альтернативный член назначается президентом по его усмотрению и один альтернативный член назначается президентом по совету премьер-министра по согласованию с Председателем Верховного суда и Председателем комиссии по государственной службе.

Такая система назначения обеспечивает, что Консультативный совет президента является нейтральным, насколько это возможно, и не подвергается чрезмерному влиянию с какой-либо

стороны. Консультативный совет президента назначается сроком на 6 лет.

В структуре Совета формируется три подразделения. Каждое из них включает в себя члена, назначаемого президентом по собственному усмотрению, одного члена, назначаемого по совету премьер-министра. В дополнение первое подразделение включает члена, назначаемого по согласованию с Председателем Верховного суда, а второе подразделение — члена, назначаемого по согласованию с Председателем комиссии государственной службы. Членство длится не более шести лет. Три подразделения формируются таким образом, чтобы каждые два года все члены одного подразделения полностью заменялись. Если место становится вакантным, Конституция устанавливает, что срок для замещения должен осуществляться в момент истечения полномочий замещаемого члена подразделения для сохранения общих сроков ротации членов соответствующего подразделения.

Совет президента по правам меньшинств

Этот Совет является назначаемым президентом с согласия кабинета органом, а его ключевая задача состоит в том, чтобы досконально изучать законы, принимаемые парламентом, с точки зрения недопущения дискриминации по расовому или религиозному признаку каких-либо сообществ Сингапура.

Совет состоит из председателя, назначаемого на три года, и не более, чем двадцати членов, десять из которых назначаются пожизненно, а остальные — сроком на три года. Председатель и члены совета, назначаемые на три года, могут быть вновь назначены по истечении своего срока полномочий.

Членом Совета может стать гражданин Сингапура, достигший возраста 35 лет, проживающий в Сингапуре, в отношении которого не действуют такие ограничения, как: душевная болезнь, банкротство, вступивший в силу приговор суда о лишении свободы сроком на один год и больше или о выплате штрафа в размере двух тысяч долларов (при отсутствии амнистии) или наличие гражданства другого государства.

Член Совета может уйти в отставку по своему письменному заявлению либо быть отправленным в отставку, если он приобрел гражданство другого государства или подпадает под указанные выше ограничения.

Кабинет

Кабинет и президент образуют исполнительную ветвь. Кабинет состоит из премьер-министра и министров. Премьер-министр, как и все министры кабинета, является членом парламента. Премьер-министр назначается президентом, поэтому при выборе президент оценивает, насколько кандидат пользуется доверием большинства членов парламента. Президент по консультации с премьер-министром назначает иных министров кабинета (ст. 25 Конституции). Министры не могут занимать какие-либо оплачиваемые должности или осуществлять коммерческую деятельность (ст. 33 Конституции). Парламентские секретари и государственные министры не входят в состав кабинета, но являются частью исполнительной ветви власти.

На практике премьер-министр обычно является лидером политической партии, обладающей большинством в парламенте.

Президент также назначает министров кабинета из членов парламента по совету премьер-министра. Любой член парламента, включая непредставительных (*Non-Constituency Member of Parliament*) или назначаемых членов парламента (*Nominated Member of Parliament*), может быть назначен на должность министра. Таким образом, лицо, которое не было выбрано избирателями, может стать членом парламента, а потом по решению президента — министром. В 1990 году тогдашний заместитель премьер-министра Го Чок Тонг заявил: «Я бы предпочёл, чтобы у правительства была гибкость в назначении правильного человека на пост министра финансов, а не обязанность правительства выбирать из тех лиц, которые представлены в парламенте» [Singapore… 2015: 54]. Тем не менее, он добавил, что у правительства не было на тот момент намерения назначать министра кабинета из числа назначаемых членов парламента. В мае

2009 года член парламента Хри Кумар выразил мнение, что это не навредит демократическим принципам. Парламентская система Сингапура была сконцентрирована больше на политическом весе партии, чем на отдельно взятых членах парламента, а парламентарии должны заручиться поддержкой электората и, в конечном итоге, премьер-министра, а главенствующая партия и команда кабинета всё ещё будет нести ответственность перед электоратом на выборах.

Перед вступлением в должность премьер-министр, а также иные министры должны принести присягу в верности и клятву в должном исполнении своих обязанностей перед президентом.

Помимо того, что членам кабинета воспрещается заниматься коммерческой деятельностью, они также обязаны следовать Кодексу поведения министров. Например, чтобы отразить потенциальные обвинения в коррупции и необъяснимом благосостоянии, а также во избежание потенциальных конфликтов между частными и публичными интересами, Кодекс требует, чтобы каждый министр после своего назначения раскрыл президенту через премьер-министра все источники прибыли, отличные от зарплаты министра или члена парламента. Такая информация должна включать данные о финансовых активах, недвижимости, акции или доли в хозяйственных обществах или профессиональных практиках, а также любые иные существенные личные активы, но и финансовые обязательства, включая залоги и займы[1].

Министр должен также «тщательно избегать любых фактических или потенциальных конфликтов интересов между его службой и его частными финансовыми интересами»[2]. Таким образом, министру не дозволяется принимать какие-либо услуги любого рода от лиц, с которыми ведутся переговоры, правительства[3], а также использовать официальную информацию, получаемую

[1] Code of Conduct for Ministers, para. 1.1. URL: http://www.nas.gov.sg (accessed: 15.04.2017).

[2] Ibid., para. 3.1.

[3] Ibid., para. 3.4.

им в должности министра, для извлечения частной прибыли членами его семьи или аффилированными лицами.

Президент обязан объявить пост премьер-министра вакантным, если последний подал в отставку или президент принял решение по своему усмотрению о том, что премьер-министр более не обладает доверием большинства членов парламента. В последнем случае президент обязан сначала уведомить премьер-министра о своем решении и если премьер-министр не согласится с ним, то президент может распустить парламент вместо отставки премьер-министра (ст. 26 (1) Конституции Сингапура). В таком случае всеобщие выборы должны пройти в течение трёх месяцев после роспуска парламента (ст. 66 Конституции Сингапура). Это даёт возможность старому премьер-министру консолидировать поддержку совей кандидатуры путём получения нового мандата на выборах [Singapore… 2015: 54].

В настоящее время не сформирована единая судебная практика в отношении того, какими доказательствами должен располагать президент, чтобы понимать, что премьер-министр более не обладает доверием большинства членов парламента. Например, в деле Саравака [1] *Сивен Клонг Нингкан* против *Тун Абанг Хаджи Опенг* [Lee 2017: 69] суд пришёл к выводу, что слова *«более не обладает доверием большинства членов Парламента»* являются специальным термином, который обозначает формальный вотум недоверия, принимаемый законодательным органом. В то же время, Сабахский суд по делу *Датук Амир Кахар* против *Тун Мохд Саид бин Керуак, Янг ди-Пертуа Негери Сабах* установил, что потеря доверия должна оцениваться на основании доказательств, отличных от вотума недоверия [Oshisanya ‘lai Oshitokunbo 2015: 463]. Такими доказательствами могут выступать, например, отчёты СМИ или письма, адресованные президенту.

Иные члены кабинета должны освободить свою должность, если они складывают с себя полномочия или если их назначение было отозвано президентом, действующим по совету премьер-

[1] Губернаторство Малайзии, один из двух штатов Восточной Малайзии.

министра (ст. 26 (2) Конституции Сингапура). Лицо, освободившее свою позицию, может, в случае соответствия требованиям, выступать в качестве кандидатуры на пост министра в будущем (ст. 26 (3) Конституции Сингапура).

Премьер-министр и иные министры, входящие в кабинет, не подают в отставку при роспуске парламента, а сохраняют свой пост до первого заседания новоизбранного парламента по итогам всеобщих выборов.

Коллективная ответственность кабинета

Статья 24(2) Конституции устанавливает, что каждый член кабинета несёт коллективную ответственность перед парламентом. Это означает, что кабинет должен выражать единое мнение, а внутренние дискуссии членов кабинета должны оставаться конфиденциальными. Кроме того, концепция коллективной ответственности предполагает, что кабинет целиком несёт ответственность за принимаемые решения. Так, согласно вестминстерской системе[1], кабинет должен подать в отставку целиком, если выносится вотум недоверия и правительство проигрывает.

Генеральный прокурор

Должность Генерального прокурора установлена в статье 35 Конституции. В широком смысле слова, Генеральный прокурор осуществляет две ключевые функции.

Во-первых, Генеральный прокурор выступает в качестве юриста правительства. Это значит, что он оказывает правительству консультации по юридическим вопросам, составляет и проверяет договоры, а также представляет правительство в гражданско-правовых спорах.

Во-вторых, Генеральный прокурор осуществляет прокурорские функции по уголовным делам. Он принимает решение, в от-

[1] Демократическая парламентская система государственного управления, построенная на принципах модели Великобритании.

ношении кого и по какому основанию следует предъявить обвинение. Принимая такое решение, Генеральный прокурор обязан принимать во внимание множество факторов. Его полномочие также именуется «дискреционными полномочиями стороны обвинения» и является очень широким, поскольку никто, даже судебные органы, не могут повлиять на его решение, за исключением тех случаев, когда наличествуют явные нарушения конституционных прав.

***

Чуть более чем за полвека независимости Республика Сингапур прошла сложнейший путь модернизации, которая затронула практически все аспекты жизни общества. В основе такой модернизации лежит глубокая реформа правовой системы государства, которая впитала в себя передовую международную практику демократического государственного управления, но при этом не оставила в стороне особенности местной правовой культуры и правосознания, которые складывались исторически под влиянием англо-саксонской правовой семьи (это и заимствованная частично вестминстерская модель политической системы, и особая роль прецедента в системе источников права, и «слабый» глава государства, роль которого только в недавнее время стала усиливаться).

Список использованной литературы / References:

1. Lee H.P. *Constitutional Conflicts in Contemporary Malaysia*. 2nd edn. Oxford: Oxford University Press. 2017. 272 p.

2. *Singapore Country Study Guide. Volume 1. Strategic Information and Developments*. 2015. 288 p. URL: https://books.google.ru/books?id=cS17CgAAQBAJ&pg= PA257&dq=2.%09Singapore+Country+Study+Guide.+Volume+1.&hl=ru&sa=X&ved=0ahUKEwiN0YXvz4vUAhXJIpoKHQ5bBAAQ6AEIKDAA#v=onepage&q=2.%09Singapore%20Country%20Study%20Guide.%20Volume%201.&f=false (accessed: 15.04.2017).

3. Kevin Tan. *Constitutional Law in Singapore*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International. 2011. 202 p.

4. Kevin Tan. *The Singapore Legal System*. 2nd ed. Singapore: NUS Press. 1999. 531 p.

5. Kevin YL Tan. *The Constitution of Singapore: A Contextual Analysis* . Oxford; Portland: Bloomsbury Publishing. 2015. 276 p.

6. Oshisanya 'lai Oshitokunbo. *An Almanac of Contemporary and Convergent Jurisprudential Restatements (ACCJR Compl.): Jurisprudence*. 2016. 1761p.URL:https://books.google.ru/books?id=7MzOBAAAQBAJ&pg=PA602&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false (accessed: 15.04.2017).

ИНСТИТУТ ИМПИЧМЕНТА В КОНСТИТУЦИОННОМ ПРАВЕ СТРАН ЛАТИНСКОЙ АМЕРИКИ

Автор: Орлов Анатолий Георгиевич, *кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного права МГИМО МИД России.*

Аннотация. В статье анализируются вопросы ответственности главы государства — президента в странах Латинской Америки. Показано значение института импичмента в конституционном праве зарубежных стран, правовые основания осуществления процедуры импичмента в отношении президента по специальному законодательству и текстам конституций латиноамериканских государств. Приведены конкретные примеры отстранения действующих президентов от власти.

Ключевые слова: глава государства, президент, импичмент, ответственность главы государства, государства Латинской Америки, конституция

Библиографическое описание: *Орлов А.Г.* Институт импичмента в конституционном праве стран Латинской Америки // Актуальные проблемы сравнительного, зарубежного и российского конституционного права / под ред. И.А. Ракитской. М. : МГИМО-Университет. 2017. С. 385-412.

THE INSTITUTE OF IMPEACHMENT IN THE CONSTITUTIONAL LAW OF LATIN AMERICA

Author: Anatoly G. Orlov, *Candidate of Juridical Sciences (Ph.D. in Law), Associate Professor, Associate Professor at the Department of Constitutional Law. MGIMO-University MFA Russia.*

Abstract. The article talks about the responsibility of the head of state — president in the Latin American countries. The author shows the value of the institute of impeachment as part of constitutional law of foreign countries, legal ground for the impeachment procedure in regard to the president under the special acts and texts of Latin American countries' constitutions. Particular cases of removal of presidents in office from power are given in the article.

Keywords: head of state, president, impeachment, responsibility of the head of state, Latin American countries, constitution

Citation: Orlov A.G. Institut impichmenta v konstitutsionnom prave stran Latinskoi Ameriki [The Institute of Impeachment in the Constitutional Law]. — *Aktual'nye problemy sravnitel'nogo, zarubezhnogo i rossiiskogo konstitutsionnogo prava*. Pod red. I.A. Rakitskoi [Actual Problems of Comparative, Foreign and Russian Constitutional Law. Ed. by I.A. Rakitskaya]. Moscow: MGIMO-Universitet Publ. P. 385-412.

1. Понятие и значение института импичмента в зарубежном конституционном праве

В современном зарубежном конституционном праве институт импичмента, особенно в отношении главы государства — президента практически стал применяться сравнительно недавно, хотя появление этого института относится к принятию Конституции США 1787 года, становлению и развитию североамериканского конституционализма.

Импичмент — это особая процедура, позаимствованная авторами конституции США из парламентской практики Англии. Суть его заключается в том, что в качестве субъектов ответственности выступают президент страны, вице-президент, судьи и должностные лица исполнительной власти, совершившие измену, взяточничество или иное тяжкое преступление. Импичмент только по названию и определенному сходству с судопроизводством может считаться судом. По сути это «политический процесс», цель которого — отстранить от должности лиц, винов-

ных в совершении преступлений, что не освобождает их от ответственности в общем судебном порядке.

Юридическим основанием применения института импичмента является Конституция США, которая в разделе 4 статьи II устанавливает, что президент, вице-президент и все гражданские должностные лица Соединенных Штатов могут быть отстранены от должности по импичменту за государственную измену, взяточничество, либо за другие серьезные преступления. В перечень серьезных преступлений, вменяемых главе государства и другим высшим должностным лицам, обычно включают нарушение существенных законов, совершение должностных преступлений, не оправдание общественного доверия, недобросовестное осуществление должностных полномочий и т.п.

В свое время США предоставила президенту довольно широкие полномочия, и это обстоятельство требовало введения в текст конституции специального механизма, который бы препятствовал узурпации власти в руках главы государства и предупреждал бы совершение других тяжких преступлений в период его нахождения на вершине политической власти. В качестве такого сдерживающего механизма и выступил институт импичмента как особая и своеобразная процедура, соединяющая в себе как юридическую основу досрочного прекращения полномочий президента, так и ее политический характер. При этом дебатировался вопрос о том объеме вреда, который мог быть нанесен американскому государству, чтобы это позволило подвергнуть президента такому серьезному наказанию как импичмент. Превалировало мнение о том, что вред действиями президента должен быть нанесен всей нации и природа этого вреда должна носить политический характер. Процедура импичмента сравнивалась исследователями с положением «палки за дверью», иными словами, президент и другие должностные лица, действующие в правовом конституционном пространстве, в случае попытки выйти из этого пространства, получали бы своеобразный удар «палки за дверью» в виде импичмента. По мнению авторов американской Конституции, одно лишь наличие такого механизма предотвращало бы желание президента и других должностных

лиц действовать неконституционным образом. Широко дебатировался вопрос о том, должна ли процедура импичмента сопровождаться обычной судебной процедурой. Но данного мнения по этой проблеме у американских исследователей до сих пор нет, однако такая процедура, по мнению ряда исследователей, тем не менее вполне возможна.

В США довольно тщательно разработана процедура осуществления импичмента в отношении президента. Эта процедура предусматривает две стадии. Инициатором возбуждения процедуры импичмента выступает нижняя палата американского Конгресса — Палата представителей, а на второй стадии дело рассматривает верхняя палата — Сенат, которая и принимает окончательное решение. Порядок выдвижения обвинения против президента установлен регламентом Палаты представителей. Любой член Палаты представителей может инициировать эту процедуру путем внесения резолюции в юридический комитет Палаты представителей или в комитет по регламенту, хотя такая резолюция может быть внесена и в другие комитеты данной Палаты.

Получив такую резолюцию, комитет проводит необходимое расследование, при котором должен быть установлен сам факт совершения правонарушения, соответствует ли данное правонарушение требованиям действующих конституционных норм и может ли оно служить достаточным основанием для отрешения президента от должности. По результатам проведенного расследования указанный комитет Палаты представителей принимает простым большинством голосов своих членов соответствующее решение. Затем данный вопрос выносится на рассмотрение пленарного заседания Палаты представителей, которая после обсуждения его по существу принимает свое решение так же простым большинством голосов.

В случае принятия положительного решения Палатой представителей вопрос передается для рассмотрения в Сенат. При этом Палата представителей формирует специальную делегацию из членов Палаты, которая будет уполномочена представлять Палату при рассмотрении дела в Сенате. В Сенате в этом случае председательствует не вице-президент США, который является

председателем Сената по должности, а председатель Верховного суда США. Окончательное решение по отстранению президента от должности принимается Сенатом большинством голосов в 2/3 его состава, причем голосование осуществляется персонально. Только Сенат США уполномочен осуществлять такой суд над президентом. В этом случае Сенат помимо законодательных функций присваивает себе еще и квазисудебные. Процедура рассмотрения дела в Сенате включает в себя несколько этапов: предварительное расследование, подготовка к рассмотрению дела, рассмотрение дела по существу, принятие окончательного решения по импичменту. Причем обжалование решения Сената по данному вопросу недопустимо. При осуществлении процедуры импичмента сенаторы приносят специальную присягу. Рассмотрение дела по импичменту президента и принятие решения осуществляется открыто, а принятый утвердительный приговор предусматривает запрет отстраненного от должности президента занимать государственные должности в дальнейшем.

Следует отметить, что при осуществлении процедуры импичмента против президента принимают участие представители различных ветвей власти, что, по мнению исследователей, обеспечивает довольно объективный подход при принятии важнейших решений в отношении высших должностных лиц государства.

Случаи привлечения президентов к ответственности в политической истории США имели место. В 1868 году в Сенате США при голосовании по процедуре импичмента в отношении президента Эндрю Джонсона не хватило одного голоса для его отстранения от должности. В 1974 году, когда нависла процедура импичмента над президентом Ричардом Никсоном, он, не дожидаясь ее начала, ушел в отставку. В результате Никсон избежал наказания, будучи помилован вице-президентом, вступившим сразу же в должность президента. В 1998–1999 годах были выдвинуты обвинения против президента Билла Клинтона в лжесвидетельстве и препятствовании правосудию, но в Сенате не хватило большинства в 2/3 сенаторов для отрешения Клинтона от должности. Но даже если бы была угроза окончательного отрешения Клинтона от должности, он наверняка ушел бы в от-

ставку по собственной инициативе, дабы войти в американскую историю как президент, добившийся успехов на своей должности, а не как чиновник, уволенный со своей высокой должности в результате нарушения действующих американских законов.

2. Факторы, способствующие возрастанию роли института импичмента в латиноамериканских странах

На рубеже XX–XXI веков в странах Латинской Америки произошли важнейшие изменения в социально-экономической и политической жизни. Этот регион был необратимо втянут в широкий демократический процесс [Орлов 2016: 4]. Впервые за несколько столетий Латинская Америка перестала быть традиционным регионом диктаторских режимов и колыбелью самой жесткой системы каудилизма. Сейчас ушли в прошлое времена военно-диктаторских хунт, армия впервые была поставлена под контроль гражданской администрации. Система тотального нарушения прав и конституционных гарантий граждан, внесудебное преследование и разгром оппозиции, запрет деятельности левых политических партий, внеконституционный роспуск законодательных органов — для всего этого больше нет оснований.

Латинская Америка, постепенно преодолевая наследие диктаторских режимов, трудности и противоречия внутриполитического и международного характера, превратилась в регион демократического развития под влиянием серьезного изменения соотношения внутриполитических сил, имея целью построение новой прогрессивной демократической государственности.

Юридической основой перехода к демократическому государственному режиму послужили новейшие конституции, принятые в конце XX столетия, которые были дополнены обширным электоральным законодательством о политических партиях, модернизированными нормами трудового, уголовного, гражданского и семейного законодательства.

В тексты ряда новейших латиноамериканских конституций впервые была введена новая отрасль власти — электоральная

[Орлов 2014: 5–8], в качестве четвертой независимой ветви власти, регулирующей проведение демократических избирательных кампаний [Д.В. Лафитский и др. 2006: 267–344; Орлов и др. 2007: 7–106; Чурсина и др. 2009: 98-2009; Шлыкова и др. 2010: 313–394; Водяницкая и др. 2011: 385–509; Сапронова и др. 2012: 265–384; Орлов и др. 2013: 9–112; Кузнецова и др. 2015: 255–342; Ракитская и др. 2916: 161–252], появился конституционный институт Защитника народа [Омбудсман… 2014], стали широко применяться принципы т.н. партиципативной демократии.

В этих условиях стали значительно меняться взаимоотношения высших органов государственной власти, и в первую очередь законодательных и исполнительных. Традиционно в этой системе взаимоотношений превалировала сильная исполнительная власть во главе с президентом, позаимствованная из североамериканской модели государственности, но в условиях Латинской Америки принявшая форму «суперпрезидентской» республики. Однако под влиянием целого ряда факторов латиноамериканская «суперпрезидентская» форма республики начинает стремительно терять свой характер, переходя к обычной форме президентской или даже смешанной республики со значительными чертами парламентаризма.

Законодательный орган власти (двухпалатный Конгресс или однопалатная Национальная ассамблея) начинают постоянно возвращать себе утраченные конституционные позиции, в том числе принадлежащую ему по конституции роль высшего органа государственной власти, обладающего не только законодательными и финансово-бюджетными, но и контрольными полномочиями [Орлов 2012; Орлов 2001].

В этих условиях произошла своеобразная реанимация и модернизация института импичмента главе государства и другим высшим должностным лицам, включенным в свое время в тексты латиноамериканских конституций под влиянием американской модели, но не имевшим практического применения в условиях авторитарных государственных режимов, господства военных хунт и сменявших друг друга «конституционных диктатур».

Важнейшим фактором, способствовавшим практическому применению института импичмента в странах Латинской Америки помимо общей демократизации общественно-политической жизни, явились и факторы социально-экономического характера и в первую очередь, мировой экономический кризис, который повлек за собой снижение государственных доходов большинства латиноамериканских стран из-за резких колебаний мировых цен на нефть, сахар, табак, цитрусовые, бананы и другие экспортные продукты.

Падение государственных доходов от экспорта нанесло серьезный удар по жизненному уровню большей части трудоспособного населения, снизило государственные социальные обязательства, повлияло на значительный рост безработицы. Это, в свою очередь, вызвало негативные явления в работе государственного аппарата, катастрофический рост коррупции, воровство средств из государственной казны, нецелевое расходование иностранных инвестиций, насаждение семейственности в правящих структурах, получение государственных постов за взятки и т.п.

В целом ряде латиноамериканских государств такие негативные явления затронули и представителей правящей верхушки, в том числе членов правительства и президентов. В этих условиях под влиянием массового общественного мнения, нарастающего широкого недовольства и усиления влияния оппозиционных политических партий, национальные парламенты стали чаще прибегать к процедуре импичмента в отношении высших должностных лиц и, в первую очередь, в отношении президентов как руководителей исполнительной ветви власти. В ряде стран процедура импичмента закончилась результативно: главы нескольких республик были досрочно освобождены со своих постов[1].

Тот факт, что конституционные нормы о процедуре импичмента были реально осуществлены в отношении глав республик доказывает, что взаимоотношения высших органов государственной власти серьезно меняются в сторону увеличения контроль-

[1] Практике осуществления процедуры импичмента в отношении глав государств и ее последствиям посвящен отдельный раздел данной работы.

ных функций национальных парламентов, что, видимо, отражает общемировой процесс демократизации, и как его составную часть — расширение контрольных полномочий парламентов.

3. Конституционные основания привлечения президента к ответственности через процедуру импичмента

Новейшие конституции латиноамериканских стран по-разному трактуют основания предъявления обвинения президентам и другим высшим должностным лицам с целью отстранения их от должности до окончания срока полномочий.

Конституция 1994 года Аргентины, например, вообще не содержит специального раздела об ответственности президента страны, ограничиваясь указанием на предъявление Палатой представителей права выдвигать перед Сенатом обвинения против президента, вице-президента, главы кабинета министров и членов Верховного суда за ненадлежащее исполнение своих обязанностей либо за совершение преступления, связанного со своими обязанностями или за совершение обычного преступления [Конституция Аргентинской… 2006: 25].

Своеобразная форма ответственности президента и других высших должностных лиц государства установлена конституцией Боливарианской Республики Венесуэла 1999 года. В соответствии с ее положениями глава государства может быть досрочно освобожден от должности в результате проведения всенародного референдума по отзыву президента. Конституция декларирует, что вопрос о продлении полномочий выборных должностных лиц, независимо от их ранга, включая президента, может быть предметом консультаций по истечении половины срока их мандата, при этом для проведения общенародного референдума требуется собрать подписи не менее 20% всех потенциальных избирателей. В течение срока мандата любого должностного лица не может быть выдвинуто более одного требования о его досрочной отставке [Конституция Боливарианской… 2006: 233].

Конституция Бразилии 1988 года вводит даже специальных раздел «Об ответственности президента Республики», где прямо

указывается, что образует состав преступлений, квалифицируемые как злоупотребления властью акты президента Республики, посягающие на федеральную конституцию и особенно на:

- существование Союза;
- свободное осуществление законодательной власти, судебной власти, функций прокуратуры и конституционных полномочий составных единиц федерации;
- осуществление политических, личных и социальных прав;
- внутреннюю безопасность страны;
- честность в административном управлении;
- закон о бюджете;
- исполнение законов и судебных решений.

Названные преступления устанавливаются специальным законом, который включает процессуальные нормы о порядке вынесения таких судебных решений [Конституция Бразилии… 2006: 184].

В политической конституции Колумбии 1991 года указано, что обвинения против президента выдвигаются Палатов представителей по факту действия или бездействия президента, нарушающих конституцию или законы, а также по фактам совершения преступления при исполнении должностных обязанностей или в связи с недостойным поведением [Конституция Колумбии… 2006: 174, 178]. Такие обвинения могут быть выдвинуты против президента Республики или лица, исполнявшего его обязанности, даже если они уже прекратили исполнение своих полномочий. Если в действиях обвиняемого лица содержится состав иного преступления, дело передается в Верховный суд.

Конституция Парагвая 1992 года включает в себя особый раздел «О политической ответственности», где прямо декларируется, что процедура привлечения к политической ответственности президента, вице-президента и других высших должностных лиц может быть начата только по причине плохого выполнения возложенных на них функций либо совершения должностного или общеуголовного преступления [Конституция Парагвая… 2006: 594–598].

Политическая конституция Республики Перу 1993 года в специальной статье 117 закрепляет положение о том, что только в период исполнения президентом своих полномочий ему может быть предъявлено обвинение в измене Родине, в создании препятствий к проведению президентских, парламентских, региональных или муниципальных выборов, в роспуске Конгресса, за исключением случаев, предусмотренных в статье 134 конституции, а также в создании препятствий к созыву сессии и функционированию Конгресса, Национальной коллегии по избирательным делам либо иных органов избирательной системы [Конституция Перу… 2006: 818].

Статья 134 Конституции Перу ограничивает полномочия президента по досрочному роспуску Конгресса. Нарушение положений этой статьи предусматривает привлечение президента к ответственности с возможным отстранением от должности. В этой статье прямо указано, что президент Республики распускает Конгресс, если последний выражает недоверие или отказывает в доверии двум составам Совета министров. Указ о роспуске Конгресса содержит распоряжение о назначении новых выборов. Такие выборы проводятся в течение четырех месяцев с даты роспуска Конгресса, при этом не может быть изменена существующая избирательная система. Конгресс не может быть распущен в течение последнего года своих полномочий. Если Конгресс распущен, его функции продолжает выполнять Постоянная комиссия, которая не подлежит роспуску ни при каких условиях. Иные способы роспуска парламента не допускаются. Конгресс не может быть распущен в период действия военного положения.

Конституция Уругвая 1967 года указывает в качестве оснований для предъявления президенту или другим высшим должностным лицам обвинения в нарушении конституции или совершения иного тяжкого преступления.

Конституция Чили 1980 года в качестве оснований для предъявления президенту обвинений указывает на принятие им актов, которые поставили под угрозу честь или безопасность Нации или открыто нарушили конституцию или законы. Такие обвине-

ния могут быть предъявлены президенту в период нахождения его в должности и в течение шести месяцев после окончания срока его полномочий. В течение этих периодов ему запрещено покидать территорию страны без согласия Палаты представителей [Конституция Чили… 2006: 1033–1034].

По нормам конституции Эквадора 1998 года президент, вице-президент и другие высшие должностные лица могут быть привлечены к политической ответственности в течение срока осуществления ими своих полномочий и в течение года после их окончания за совершение преступлений против безопасности государства или за вымогательство, взяточничество, казнокрадство и незаконное обогащение. Следует отметить, что конституция Эквадора в качестве оснований для досрочного освобождения президента от должности предусматривает состояние его физической или умственной неспособности занимать свой пост, законным образом установленной и объявленной Национальным Конгрессом [Конституция Эквадора… 2006: 1127]. Кроме того, конституция обязывает президента во время действия его мандата и в течение года после сложения своих полномочий заблаговременно запрашивать у Национального Конгресса решения по поводу своего отсутствия в стране.

4. Конституционное регулирование процедуры импичмента главы государства

Процедура осуществления импичмента президента в странах Латинской Америки во многом позаимствована из американской правовой системы и имеет много схожих с ней черт. Причем позаимствовав основные принципы и процедурные правила предъявления обвинения и суда над президентом, латиноамериканская модель внесла свои специфические особенности в формы, процедуры и условия ответственности президента и других высших должностных лиц. Как и в США, обвинительное заключение принимает нижняя палата — Палата представителей, а в качестве судебной инстанции выступает верхняя палата — Сенат.

Эта практика установлена в странах Латинской Америки с двухпалатным законодательным органом (Конгрессом), а в странах с однопалатной структурой парламента (Национальной Ассамблеей), этот орган может совмещать функции предъявления обвинения и функцию осуждения или привлекает к осуществлению второй функции Верховный суд страны.

При всех условиях уголовная ответственность главы государства может наступать лишь после официального отрешения его от должности. Как правило, для осуществления всех стадий процедуры импичмента главы государства законодательством устанавливается определенный срок, в течение которого должно быть принято обоснованное решение по данному вопросу, подтвержденное всеми включенными в данный процесс субъектами. Если в указанный срок решение не будет принято, обвинение против президента считается отклоненным.

Что касается латиноамериканских стран, то основные характеристики процедуры импичмента зафиксированы в текстах национальных конституций, в одних довольно кратко, в других — более развернуто и подробно, равно как могут быть зафиксированы и различные последствия принятия положительного решения об импичменте.

В конституции Аргентины предусмотрено, что выдвинуть обвинение против президента может Палата представителей большинством в две трети голосов депутатов, присутствующих на заседании палаты. Сенат осуществляет функцию проведения публичного суда над лицами, обвиняемыми Палатой представителей, в том числе и в отношении президента. Если обвинение предъявлено президенту, то заседание Сената проходит по аналогии с моделью США под руководством председателя Верховного уда, а не вице-президента, который является председателем Сената по должности. Решение Сената в отношении президента и других должностных лиц принимается большинством в две трети присутствующих на заседании членов Сената. Сенат может объявить о лишении президента должности и запретить ему в дальнейшем занимать должности, требующие уважения и доверия со стороны государства. Однако это не исключает пре-

следования отстраненного от должности президента в судебном порядке судами общей юрисдикции на основе норм Уголовного кодекса и с применением санкций уголовного характера.

Конституция Венесуэлы предусматривает, что Национальная ассамблея (однопалатный парламент) дает предварительную санкцию на преследование президента Республики, а окончательный приговор выносит Верховный суд страны, удостоверившись в наличии состава преступления в действиях президента или заменяющего его лица. Статья 233 Конституции Венесуэлы предусматривает, что должность президента Республики считается свободной в случае его смерти, отстранения от должности по решению Верховного суда, признания недееспособным, вследствие неизлечимого соматического или психического заболевания, установленного медицинской комиссией, назначенной Верховным судом, заключение которой утверждено Национальной ассамблеей, в случае отказа от должности, объявленного Национальной ассамблеей, а так же в случае лишения его мандата путем всенародного отзыва.

В Бразилии процедура импичмента предусматривает принятие решения Палатой представителей большинством в две трети голосов всего состава депутатов, а затем Сенат принимает также решение об отстранении президента от должности. Президент обязан временно прекратить осуществление своих функций: при нарушениях общеуголовного характера, когда Федеральный верховный суд принял к своему рассмотрению обвинения против президента и при совершении преступления, квалифицируемого как злоупотребление властью после начала процесса в федеральном Сенате. Если рассмотрение дела по обвинению президента не будет завершено в течение ста восьмидесяти дней, президент возобновляет осуществление своих обязанностей без ущерба для продолжающегося процесса по его обвинению. Конституция Бразилии прямо предусматривает, что если принято решение об осуждении президента Республики двумя третями голосов членов Палаты представителей, то президент подвергается суду Федерального верховного суда за деяния, подпадающие под общеуголовные преступления и федерального Сената — за зло-

употребление властью [Конституция Бразилии… 2006: 184]. До вынесения приговора об осуждении Верховным судом за общеуголовные преступления президент Республики не может быть подвергнут тюремному заключению. Следует отметить, что в течение срока своего мандата президент не может нести ответственность за акты, не входящие в его компетенцию.

В Колумбии Палата представителей, выдвигая обвинения против президента, имеет полномочия рассматривать обвинения и жалобы, представленные в Палату Прокурором Республики или частными лицами в отношении президента, и в случае их обоснованности передавать на рассмотрение в Сенат, а также обращаться к иным государственным органам с просьбой об оказании помощи при проведении расследований, поручать им расследовать доказательства виновности президента в случаях, когда это необходимо.

Сенат при рассмотрении дела по существу не может налагать на президента никакого другого наказания, кроме отрешения от должности, а также временного или постоянного лишения политических прав. Решения в Сенате должны быть приняты не менее чем двумя третями присутствующих сенаторов.

Конституция Колумбии специально отмечает, что президент Республики в течение срока своих полномочий не может подвергаться преследованию или обвиняться в совершении каких-либо преступлений, иначе как в порядке, предусмотренном для выдвижения обвинения Палатой представителей, и в случае объявления Сенатом о наличии в действиях президента состава преступления.

В Парагвае обвинение против президента выдвигает Палата представителей большинством в две трети голосов своих членов. Полномочия Сената заключаются в признании президента виновным и последующего освобождения его от занимаемой должности. Если в отношении президента имеется подозрение в совершении им уголовного преступления, дело передается на рассмотрение в суд общей юрисдикции.

В Уругвае Палата представителей в присутствии членов Сената может выдвинуть обвинение против президента и вице-пре-

зидента о нарушении ими конституции или совершении иного тяжкого преступления по обращению одного или группы депутатов этой Палаты. Если обвинение поддержано двумя третями голосов от общего числа Палаты представителей, исполнение полномочий президента Республики приостанавливается. Президенту Республики может быть предъявлено обвинение только в период осуществления им своих полномочий и в течение шести месяцев после окончания срока его мандата. В этих случаях он должен получать разрешение на выезд с территории государства у членов обеих палат Генеральной ассамблеи. Решение должно быть принято абсолютным большинством голосов обеих палат.

В соответствии с нормами конституции Чили 1980 года президенту Республики может быть предъявлено обвинение минимум десятью и максимум двадцатью членами Палаты представителей. Решение принимается положительным голосованием большинства от общего числа членов Палаты представителей, после чего осуществление полномочий президента приостанавливается. Приостановка осуществления полномочий президента прекращается, если Сенат отказал в утверждении обвинения или не высказался по этому поводу в течение последующих тридцати дней.

Сенат выступает в качестве суда и правомочен только заявить о том, виновен или нет обвиняемый в совершении преступления, нарушении или злоупотреблении властью, которые ему вменяются в вину. Решение о виновности должно быть принято двумя третями голосов от общего числа членов Сената, когда обвинение принято против президента Республики, а во всех остальных случаях простым большинством голосов от общего состава членов Сената.

После принятия решения о виновности президент отстраняется от своей должности и в течение последующих пяти лет не может осуществлять никаких публичных функций, получаемых путем всеобщих выборов или иным способом. Данное лицо подлежит преследованию в судебном порядке. Оно может получить наказание, соответствующее его преступлению, а также может быть привлечено к гражданской ответственности за вред, нане-

сенный государству или частным лицам в результате своей деятельности.

Конституция Эквадора уполномочивает Национальный Конгресс страны привлекать по инициативе не менее четвертой части своих членов президента и вице-президента Республики к политической ответственности за установленный конституцией перечень преступлений. И положительное голосование о виновности может быть принято большинством в три четверти голосов всего состава Конгресса. Виновный немедленно отстраняется от должности.

Голосами двух третей своих членов Конгресс может принять решение о возбуждении уголовного дела против отстраненного от должности президента, если от компетентного судьи поступило обоснованное заявление по данному делу. Конституция устанавливает, что президент Республики во время действия своего мандата и в течение года после сложения своих полномочий должен заблаговременно запрашивать у Национального Конгресса согласие на выезд из страны.

Случаи отстранения президента в порядке процедуры импичмент имела место в странах Латинской Америки.

В 1992 году от должности был отстранен президент Бразилии Фернандо Колор, в 1993 году — президент Венесуэлы Карлос Перес. В 2000 году президент Эквадора Абдала Букарам Ортис был отстранен от должности в порядке процедуры импичмента за «умственную неспособность руководить государством». Дело в том, что Политическая Конституция Республики Эквадор в качестве одного из оснований досрочного освобождения президента от должности действительно декларирует такие положения: «Президент Республики прекращает осуществление своих полномочий и уходит со своего поста в следующих случаях:

4. при физической или умственной неспособности занимать свой пост, законным образом установленной и объявленной Национальным Конгрессом.

Букарам занимал свой пост в течение всего шести месяцев и за этот период времени получил прозвище «Эль Локо» (по-

испански «сумасшедший») за неудачные попытки провести неолиберальные экономические реформы, которые закончились грандиозным коррупционным скандалом и общественным обвинением президента в «умственной неполноценности». Национальный Конгресс Эквадора 44 голосами депутатов против 34 отстранил Букарама от должности президента и, хотя Конституционный суд страны признал это решение незаконным, поскольку для проведения процедуры импичмента необходимо было две трети голосов членов парламента, тем не менее, президент ушел в отставку и получил политическое убежище в Панаме.

Президент Венесуэлы Карлос Перес был обвинен в чрезмерных и беспорядочных государственных расходах, в присвоении 250 миллионов боливаров из фондов, которыми распоряжался лично президент. Главу государства и его «ближний круг» обвинили в коррупции и торговле своим влиянием, а страна в период президентства Переса была даже названа «Саудовской Венесуэлой». Национальный Конгресс отстранил его от должности, а после возбуждения уголовного дела по обвинению в хищении государственных средств Перес спешно выехал в США, где и скончался.

Президент Перу Альберто Фухимори был первым в стране президентом — азиатом и единственным в мировой политике японцем, который когда-либо занимал должность президента. Будучи переизбранным на второй президентский срок, Фухимори взял курс на установление авторитарного правления в стране. Он распустил Национальный Конгресс и добился права на выдвижение себя президентом на третий срок. Все это сопровождалось жестоким подавлением леворадикального движения внутри страны, созданием «эскадронов смерти», внесудебной расправой с внутриполитической оппозицией. Опасаясь широких общественных выступлений против своей политики, Альберто Фухимори выехал в Японию, где и заявил о своей отставке с поста президента страны. Будучи японцем по национальности, в соответствии с местным законодательством он получил право убежища на территории Японии. Перуанский Конгресс не принял его

добровольной отставки и отрешил его от должности в порядке процедуры импичмента с формулировкой «стойкая моральная несостоятельность». В 2005 году, находясь в Чили, бывший перуанский президент был арестован и выдан перуанскому правительству по решению Верховного суда Чили. Специальным трибуналом Перу в 2009 году Фухимори был приговорен к тюремному заключению на 25 лет. Он стал первым демократически избранным и отстраненным от должности главой государства, экстрадированным в свою страну и осужденным за нарушение прав человека, организацию «эскадронов смерти», ответственным за убийства людей, а также за расходование бюджетных средств на подкуп политиков и журналистов во время президентских выборных кампаний. В настоящее время он отбывает тюремный срок в столице Перу городе Лима.

Были и казусные случаи. Например, президент Бразилии Фернандо Колор был отстранен Национальным Конгрессом по обвинению во взяточничестве. Но Верховный суд страны не подтвердил решение Национального Конгресса об импичменте президенту за недостаточностью доказательств вины президента и вынес ему оправдательный приговор. Но к этому времени в должность вступил уже новый президент страны, и отстраненный президент Колор уже не смог снова занять свой пост, тем более что бразильское законодательство не предусматривало каких-либо способов разрешения столь необычной коллизии.

Палата представителей голосами 441 депутата против 38 лишила Фернандо Колора поста президента, а непосредственно перед голосованием в Сенате Колор подал в отставку. Но Сенат, тем не менее, провел голосование. Колор был отстранен от должности в порядке процедуры импичмента и был официально лишен права в течение последующих восьми лет заниматься политикой и выдвигать свою кандидатуру на выборные государственные должности. Тем не менее, по окончании этого запрета он в 2006 году, набрав большинство голосов избирателей штата Алагоас, был избран в Сенат Федерального конгресса от этого штата, но на следующий срок уже не смог собрать необходимого числа голосов и проиграл выборы.

В свое время в Венесуэле в период президентства Уго Чавеса оппозиция даже смогла добиться проведения референдума по досрочному отстранению президента от занимаемой должности, но не смогла получить необходимого количества голосов на всенародном референдуме, и Чавес остался на своем посту.

В 2016 году президент Бразилии Дилма Русеф была отстранена от должности в результате принятия Сенатом резолюции об импичменте президенту. За эту резолюцию проголосовал 61 сенатор, хотя достаточно было 54 голосов. Еще в мае того же года ее полномочия были приостановлены сроком на 180 дней Палатой представителей по формальному обвинению в искажении данных о состоянии федерального бюджета с целью увеличения своих шансов на победу на президентских выборах 2014 года. Дилма Русеф не признала себя виновной, называя процедуру импичмента «заговором путчистов». Тем не менее, Верховный суд утвердил решение Национального конгресса и в должность вступил вице-президент страны.

Оппозиция выдвигала обвинения в адрес Дилмы Русеф в том, что она не предотвратила развитие крупнейшего коррупционного скандала в истории страны — дела крупнейшего нефтяного гиганта страны — компании «Петробрас», в ходе которого появилась информация о том, что топ менеджеры этой компании систематически распределяли самые выгодные контракты только между конкретными фирмами.

Согласно формулировке причин импичмента ответственность Русеф в этом деле возрастала в связи с тем, что она входила в совет директоров этого нефтяного гиганта и способствовала покупке этим гигантом крупного нефтеперерабатывающего завода. Эта сделка принесла 500 млн. долларов убытка. В связи с этим обвинение доказывало, что бездействие высшего должностного лица, сопряженное со злоупотреблением своим административным положением, фактически влечет уголовную ответственность, тем более что руководители «Петробрас» были арестованы и против них было выдвинуто обвинение в заключении подозрительных контрактов на сумму в 22 миллиарда долларов. На решение Национального Конгресса относительно процеду-

ры импичмента повлияла и позиция Счетной палаты страны, которая официально признала экономическую политику правительства, возглавляемого Русеф, нарушающей государственные полномочия в финансовой сфере, что способствовало массовым злоупотреблениям в этой сфере.

Оппозиция выдвигала обвинения относительно финансовой чистоты предвыборной президентской кампании Дилмы Русеф и даже требовала пересчета поданных за нее голосов избирателей. Кроме того, по социологическим опросам, проведенным накануне процедуры импичмента только 10,6% бразильцев выступали в поддержку президента, а 59,7% граждан Бразилии выступали за ее отставку. Такие результаты общественного опроса также повлияли на позицию Национального Конгресса.

В 2016–2017 годах Национальная ассамблея Венесуэлы добивалась отставки нынешнего президента страны Николаса Мадуро, обвиняя его в создании угрозы для конституционного строя страны. Политический кризис в стране во многом был связан с экономическим кризисом, подкрепленным падением цен на нефть — основного источника пополнения национального бюджета. К этому времени инфляция достигла 500%. Правительство провело неудачную денежную реформу, изъяв из обращения самую популярную денежную купюру в 100 боливаров.

Политический кризис осложнялся тем, что Конституция страны 1999 года предусматривала возможность отстранения президента от должности только в результате всенародного референдума. Никакой процедуры импичмента по отстранению президента со стороны парламента (однопалатной Национальной ассамблеи) Конституция не предусматривала. Национальная ассамблея могла только вынести вотум недоверия вице-президенту и отдельным лицам страны, но не президенту. Ситуация обострилась после того, как Центральная избирательная комиссия Венесуэлы отказалась регистрировать подписи избирателей в поддержку проведения референдума, поскольку суды на местах признали значительную часть подписей избирателей фальсифицированными.

В начале 2017 года Национальная ассамблея проголосовала 106 голосами от общего числа 167 депутатов (часть депутатов отказалась участвовать в голосовании) за отстранение Мадуро от должности, но Верховный суд признал действия депутатов антиконституционными.

Оппозиционные политические группы в парламенте Венесуэлы, обладая большинством голосов, обвинили президента Мадуро в «неисполнении своих полномочий и признали его «покинувшим» свой пост. Но по Конституции «оставление должности» предполагает физическое отсутствие президента на своем посту по разным причинам, чего в действительности не было. Верховный суд указал в своем решении, что Национальная ассамблея Венесуэлы может выразить вотум недоверия вице-президенту или отдельным министрам, но она не обладает правом отстранять с должности президента.

Конституция Венесуэлы в статье 240 декларирует, что предложение о вынесении вотума недоверия вице-президенту исполнительной ветви власти, одобренное тремя пятыми общего состава депутатов Национальной ассамблеи, влечет его отставку. Отстраненное таким образом должностное лицо не может занять пост вице-президента исполнительной ветви власти или министра в оставшийся период президентского срока. Кстати, противники президента знали, что Верховный суд страны не поддержит их решения, но они, тем не менее, совершили процедуру «символического» импичмента, считая, что в условиях тяжелого экономического положения оппозиция обязана продемонстрировать избирателям какие-либо решительные действия.

Совершенно очевидно, что институт импичмента главе государства в странах Латинской Америки стал использоваться в качестве откровенного инструмента внутриполитической борьбы.

Несмотря на серьезные недостатки в регулировании института импичмента в странах Латинской Америки его конституционное закрепление в текстах основных законов и довольно частая практика его реального осуществления наглядно указы-

вает на укрепление демократического режима в этих странах на современном этапе. Вместе с тем импичмент главе государства в латиноамериканских странах носит откровенно политический характер и применяемые при этом политические процедуры не в состоянии скрыть острые политические разногласия в правящих элитах этих стран. Необходимо подчеркнуть, что даже сама практическая возможность отстранения мирным невооруженным путем президента с занимаемой должности оказывает серьезную помощь в борьбе с коррупцией в государственном аппарате, ставит серьезный заслон на пути возврата к авторитарны моделям государственности, которые были всегда характерны для этого региона.

Список использованной литературы:

1. Водяницкая Е.А., Гвоздев П.С., Ракитская И.А., Орлов А.Г. 2011. *Современные избирательные системы. Вып. 6: Австрия, Ирландия, Норвегия, Чили.* М. : РЦОИТ. 512 с.

2. *Конституционное право зарубежных стран: учебник*. Под ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. 4-е изд. 2016. М. : Норма: Инфра-М. 976 с.

3. Конституция Боливарианской Республики Венесуэла — *Конституции государств Америки в 3-х т*. Под ред. Т.Я. Хабриевой. Т. 3. 2006. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. С. 303–410.

4. Конституция Мексиканских Соединенных Штатов — *Конституции государств Америки в 3-х т.* Под ред. Т.Я. Хабриевой. Т. 1. 2006. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. С. 458–568.

5. Конституция Республики Куба — *Конституции государств Америки в 3-х т.* Под ред. Т.Я. Хабриевой. Т. 2. 2006. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. С. 537–584.

6. Конституция Республики Чили — *Конституции государств Америки в 3-х т.* Под ред. Т.Я. Хабриевой. Т. 1. 2006. М. :

Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. С. 997–1070.

7. Кузнецова Т.О., Ефимова Л.М., Орлов А.Г., Сапронова М.А. 2015. *Современные избирательные системы. Выпуск 10: Италия, Малайзия, Перу, Сирия*. М.: РЦОИТ. 472 с.

8. Лафитский Д.В., Касаткина Н.М., Орлов А.Г. Терещенкова Н.Ю. 2006. *Современные избирательные системы. Вып. 1: Великобритания, Канада, Мексика, Польша.* М.: РЦОИТ, Норма. 496 с.

9. *Омбудсман в зарубежных странах: коллективная монография.* Под ред. А.Г. Орлова, Н.А. Славкиной. 2014. М.: МГИМО-Университет. 188 с.

10. Орлов А.Г. 2001. *Высшие органы государственной власти стран Латинской Америки.* М.: Анкил. 152 с.

11. Орлов А.Г. 2012. *Законодательная власть в странах Латинской Америки.* М.: МГИМО-Университет. 112 с.

12. Орлов А.Г. 2014. Конституционно-правовой статус депутата законодательного органа Аргентины. — *Депутат зарубежного парламента: коллективная монография*. Под ред. А.Г. Орлова, Е.А. Кремянской. М.: МГИМО-Университет. С. 50–66.

13. Орлов А.Г. 2014. *Электоральное право и электоральный процесс в странах Латинской Америки*. М.: МГИМО-Университет. 100 с.

14. Орлов А.Г. 2015. Гражданство Аргентинской Республики. — *Институт гражданства в зарубежных странах: коллективная монография.* Под ред. А.Г. Орлова, Н.А. Славкиной. М.: МГИМО-Университет. С. 56–70.

15. Орлов А.Г. 2015. Конституционный контроль в Уругвае — *Конституционный контроль в зарубежных странах: коллективная монография.* Под ред. Е.А.Павлова, Е.А.Кремянской. М.: МГИМО-Университет. С. 54–70.

16. Орлов А.Г. 2016. *Партийные системы стран Латинской Америки*. М.: МГИМО-Университет. 98 с.

17. Орлов А.Г. 2016. Президент аргентинской нации. — *Глава государства в зарубежных странах*. Под ред. А.Г. Орлова, Н.А. Славкиной. М.: МГИМО-Университет. С. 195–207.

18. Орлов А.Г., Мещерякова М.А., Павлов Е.А., Кузнецова Т.О. 2013. *Современные избирательные системы. Выпуск 8: Бразилия, Франция, Чехия, Южная Корея*. М. : РЦОИТ. 488 с.

19. Орлов А.Г., Ю.И. Лейбо. 2007. Ракитская И.А. *Современные избирательные системы. Вып. 2: Аргентина, Германия, Швеция*. М. : РЦОИТ, Норма. 320 с.

20. Ракитская И.А., Орлов А.Г., Ефимова Л.М. 2016. *Современные избирательные системы. Вып. 11: Нидерланды, Никарагуа, Сингапур.* М. : РЦОИТ. 397 с.

21. *Республика Куба. Конституции и законодательные акты*. Под ред. Б.И. Гвоздарева. 1980. М. : Прогресс. 480 с.

22. Сапронова М.А., Ракитская И.А., Орлов А.Г., Крысенкова Н.Б. 2012. *Современные избирательные системы. Выпуск 7: Египет, Исландия, Колумбия, Пакистан* М. : РЦОИТ. 464 с.

23. Чурсина Т.И., Орлов А.Г., Ракитская И.А., Половченко К.А. 2009. *Современные избирательные системы. Вып. 4: Австралия, Венесуэла, Дания, Сербия*. М. : РЦОИТ: Ин-октаво. 480 с.

24. Шлыков Б.Н., Сапронова М.А., Орлов А.Г. Черепанова Е.В. 2010. *Современные избирательные системы. Вып. 5: Индия, Ирак, Уругвай, ЮАР*. М. : РЦОИТ. 496 с.

References

1. Chursina T.I., Orlov A.G., Rakitskaya I.A., Polovchenko K.A. *Sovremennye izbiratel'nye sistemy. Vyp. 4: Avstraliya, Venesuela, Daniya, Serbiya* [Modern Electoral Systems. Issue 4: Australia, Venezuela, Denmark, Serbia]. Moscow: RTsOIT Publ.; In-oktavo Publ. 2009. 480 p. (in Russ.).

2. Konstitutsiya Bolivarianskoi Respubliki Venesuela [Constitution of the Bolivarian Republic of Venezuela]. — *Konstitutsii gosudarstv Ameriki v 3-kh t.* Pod red. T.Ya.Khabrievoi.T. 3. [Constitutions of the American Countries in 3 volumes. Ed. by T.Ya. Khabrieva. Vol. 3]. Moscow: Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitel'stve Rossiiskoi Federatsii Publ. 2006. P. 303–410. (in Russ.).

3. Konstitutsiya Meksikanskikh Soedinennykh Shtatov [Constitution of the United Mexican States]. — *Konstitutsii gosudarstv*

Ameriki v 3-kh t. Pod red. T.Ya.Khabrievoi. T.1. [Constitutions of the American Countries in 3 volumes. Ed. by T.Ya. Khabrieva. Vol. 1]. Moscow: Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitel'stve Rossiiskoi Federatsii Publ. 2006. P.458–568. (in Russ.).

4. Konstitutsiya Respubliki Chili [Constitution of the Republic of Chile]. — *Konstitutsii gosudarstv Ameriki v 3-kh t.* Pod red. T.Ya.Khabrievoi. T. 1. [Constitution of the Bolivarian Republic of Venezuela]. Moscow: Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitel'stve Rossiiskoi Federatsii. 2006. P. 997–1070. (in Russ.).

5. Konstitutsiya Respubliki Kuba [Constitution of the Republic of Cuba]. — *Konstitutsii gosudarstv Ameriki v 3-kh t.* Pod red. T.Ya.Khabrievoi. T. 2. [Constitutions of the American Countries in 3 volumes. Ed. by T. Ya. Khabrieva. Vol. 2]. Moscow: Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitel'stve Rossiiskoi Federatsii Publ. 2006. P. 537–584. (in Russ.).

6. *Konstitutsionnoe pravo zarubezhnykh stran.* Pod red. M.V. Baglaya, Yu.I. Leibo, M.L. Entina. 4-e. izd. [Constitutional Law of Foreign Countries. Ed. By M.V. Baglay, Yu. I. Leibo, L.M. Entin. 4th ed.]. Moscow: Norma: Infra-M Publ. 2016. 976 p. (in Russ.).

7. Kuznetsova T.O., Efimova L.M., Orlov A.G., Sapronova M.A. *Sovremennye izbiratel'nye sistemy. Vypusk 10: Italiya, Malaiziya, Peru, Siriya* [Modern Electoral Systems. Issue 10: Italy, Malaysia, Peru, Syria] . Moscow: RTsOIT Publ. 2015. 472 p. (in Russ.).

8. Lafitskii D.V., Kasatkina N.M., Orlov A.G., Tereshchenkova N.Yu. *Sovremennye izbiratel'nye sistemy. Vyp. 1: Velikobritaniya, Kanada, Meksika, Pol'sha* [Modern Electoral Systems. Issue 1: Great Britain, Canada, Mexico, Poland]. Moscow: RTsOIT Publ.; Norma Publ. 2006. 496 p. (in Russ.).

9. *Ombudsman v zarubezhnykh stranakh: kollektivnaya monografiya* Pod red. A.G.Orlova, N.A.Slavkinoi [Ombudsman in the Foreign Countries: a collective monograph. Ed. by A.G. Orlov, N.A. Slavkina]. Moscow: MGIMO-Universitet Publ. 2014. 188 p. (in Russ.).

10. Orlov A.G. Grazhdanstvo Argentinskoi Respubliki [Citizenship of the Argentinian Republic]. — *Institut grazhdanstva v zarubezhnykh*

stranakh: kollektivnaya monografiya. Pod red. A.G. Orlova, N.A. Slavkinoi [Institute of Citizenship in the Foreign Countries: a collective monograph. Ed. by A.G. Orlov, N.A. Slavkina]. Moscow: MGIMO-Universitet Publ. 2015. P. 56–70. (in Russ.).

11. Orlov A.G. *Elektoral'noe pravo i elektoral'nyi protsess v stranakh Latinskoi Ameriki.* [Electoral Law and Electoral Process in Latin American Countries]. Moscow: MGIMO-Universitet Publ. 2014. 100 p. (in Russ.).

12. Orlov A.G. Konstitutsionno-pravovoi status deputata zakonodatel'nogo organa Argentiny [Constitutional Status of a Deputy of a Legislative Body of the Argentina]. — *Deputat zarubezhnogo parlamenta: kollektivnaya monografiya.* Pod red. A.G. Orlova, E.A. Kremyanskoi [Deputy of a Foreign Parliament: a collective monograph. Ed. by A.G. Orlov, E.A. Kremyanskaya]. Moscow: MGIMO-Universitet Publ. 2014. P. 50–66. (in Russ.).

13. Orlov A.G. Konstitutsionnyi kontrol' v Urugvae [Constitutional Review in Uruguay]. — *Konstitucionnyi kontrol' v zarubezhnyh stranah: kollektivnaya monografiya*. Pod red. E.Ya Pavlova, E.A. Kremyanskoi [Constitutional Review in the Foreign Countries: a collective monograph. Ed by E.Ya Pavlov, E.A. Kremyanskaya]. Moscow: MGIMO-Universitet Publ. 2015. P. 54–70. (in Russ.).

14. Orlov A.G. *Partiinye sistemy stran Latinskoi Ameriki* [Party Systems of Latin American Countries]. Moscow: MGIMO-Universitet Publ. 2016. 98 p. (in Russ.).

15. Orlov A.G. Prezident argentinskoi natsii. [The President of Argentinian Nation]. — *Glava gosudarstva v zarubezhnyh stranah*. Pod red. A.G. Orlova, N.A. Slavkinoi [Head of the State in the Foreign Countries. Ed. by A.G. Orlov, N.A. Slavkina]. Moscow: MGIMO-Universitet Publ. 2016. P. 195–207. (in Russ.).

16. Orlov A.G. *Vysshie organy gosudarstvennoi vlasti stran Latinskoi Ameriki*. Moscow: Ankil Publ. 2001. 152 p. (in Russ.).

17. Orlov A.G. *Zakonodatel'naja vlast' v stranah Latinskoi Ameriki* [Legislative Power in Latin American Countries]. Moscow: MGIMO-Universitet Publ. 2012. 112 p. (in Russ.).

18. Orlov A.G., Leibo Yu.I., Rakitskaya I.A. *Sovremennye izbiratel'nye sistemy. Vyp. 2: Argentina, Germaniya, Shvetsiya* [Modern

Electoral Systems. Issue 2: Argentina, Germany, Sweden]. Moscow: RTsOIT Publ.; Norma Publ. 2007. 320 p. (in Russ.).

19. Orlov A.G., Meshcheryakova M.A., Pavlov E.A., Kuznetsova T.O. *Sovremennye izbiratel'nye sistemy. Vypusk 8: Braziliya, Frantsiya, Chekhiya, Yuzhnaya Koreya* [Modern Electoral Systems. Issue 8: Brazil, France, Czech Republic, South Korea]. Moscow: RTsOIT Publ. 2013. 488 p. (in Russ.).

20. Rakitskaya I.A., Orlov A.G., Efimova L.M. *Sovremennye izbiratel'nye sistemy. Vyp. 11: Niderlandy, Nikaragua, Singapur* [Modern Electoral Systems. Issue 11: Netherlands, Nicaragua, Singapore]. Moscow: RTsOIT Publ. 2016. 397 p. (in Russ.).

21. *Respublika Kuba. Konstitutsii i zakonodatel'nye akty.* Pod red. B.I. Gvozdareva [Republic of Cuba. Constitution and Legislative Acts. Ed. by B.I. Gvozdarev]. Moscow: Progress Publ. 1980. 480 p. (in Russ.).

22. Sapronova M.A., Rakitskaya I.A., Orlov A.G., Krysenkova N.B. 2012. Sovremennye izbiratel'nye sistemy. Vypusk 7: Egipet, Islandiya, Kolumbiya, Pakistan [Modern Electoral Systems. Issue 7: Egypt, Iceland, Columbia, Pakistan] Moscow: RTsOIT Publ. 2012. 464 p. (in Russ.).

23. Shlykov B.N., Sapronova M.A., Orlov A.G. Cherepanova E.V. *Sovremennye izbiratel'nye sistemy. Vyp. 5: Indiya, Irak, Urugvai, YuAR* [Modern Electoral Systems. Issue 5: India, Iraq, Uruguay, South Africa]. Moscow: RTsOIT Publ. 496 p. (in Russ.).

24. Vodyanitskaya E.A., Gvozdev P.S., Rakitskaya I.A., Orlov A.G. 2011. *Sovremennye izbiratel'nye sistemy. Vyp. 6: Avstriya, Irlandiya, Norvegiya, Chili* [Modern Electoral Systems. Issue 6: Austria, Ireland, Norway, Chile]. Moscow: RTsOIT Publ. 2011. 512 p. (in Russ.).

ОСОБЕННОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ПРОЦЕДУРЫ В ИРЛАНДИИ

Автор: Панков Артур Нодарович, *кандидат юридических наук. Email: artur.pankov@gmail.com*

Аннотация. В данной статье рассматриваются основные особенности законодательной процедуры в Ирландии. Исследуется работа основных органов, задействованных в данном процессе, даётся их краткое описание. Указывается специфика принятия того или иного законодательного акта, возникающие при этом трудности, возможные перспективы модернизации законодательного процесса.

Ключевые слова: Ирландия, законодательный процесс в Ирландии, Парламент Ирландии, Дойл, Сенат Ирландии, Президент Ирландии, Конституция Ирландии 1937 года

Библиографическое описание: *Панков А.Н.* Особенности законодательной процедуры в Ирландии // Актуальные проблемы российского, зарубежного и конституционного права / под ред. И.А. Ракитской. М. : МГИМО-Университет. 2017. С 413-428.

PECULIARITIES OF LAW-MAKING PROCEDURE IN IRELAND

Author: Arthur N. Pankov, *Candidate of Juridical Sciences. Email: artur.pankov@gmail.com*

Abstract. The article describes the main features of the legislative process in Ireland. The author analyzes activities of key bodies involved in this process. The author indicates the specificity of the adoption of a legislative act, the arising difficulties, possible prospects for the modernization of the legislative process.

Keywords: Ireland, legislative process in Ireland, the Parliament

of Ireland, Dáil Éireann, the Senate of Ireland, the President of Ireland, the Constitution of Ireland of 1937

Citation: Pankov A.N. Osobennosti zakonodatel'noi protsedury v Irlandii [Peculiarities of Law-making Procedure in Ireland]. — *Aktual'nye problemy rossiiskogo, zarubezhnogo i konstitutsionnogo prava.* Pod red. I.A. Rakitskoi [Actual Problems of Russian, Foreign and Comparative Constitutional Law. Ed. by I.A. Rakitskaya]. Moscow: MGIMO-Universitet Publ. P. 413-428.

Законодательная компетенция образует главную часть компетенции любого современного парламента. Законодательная компетенция реализуется через законодательный процесс [Конституционное право…2016: 258-259], под которым понимается вид юридического процесса, связанного с принятием законов [Законодательный процесс…2012: 4].

В Ирландии законодательный процесс самым тщательным образом регламентирован и строго формализован. Это касается как самой процедуры, так и формы законодательных актов. Законодательный процесс можно подразделить на несколько основных стадий. Эти стадии законодательного процесса организационно очень близки. Потребность в принятии определенного закона обычно устанавливается соответствующими звеньями государственного аппарата либо на основе получаемой им информации, либо в результате воздействия на него различного рода групп давления.

В соответствии с Конституцией Ирландии 1937 г. Ирландия является парламентской республикой. Законотворчество находится целиком и полностью в ведении парламента Ирландии (*the Oireachtas*), которому также подотчётно правительство страны [1]. В процессе принятия закона участвуют две палаты парламента (*Houses of the Oireachtas*): Дойл (ирл.: *Dáil Éireann*, англ.: *House of Representatives*) и Сенат (ирл.: *Seanad Éireann*,

[1] О статусе правительства см. коллективную монографию «Правительство в зарубежных странах» [Правительство…2016].

англ.: *Senate*), а также президент Ирландии[1]. При этом Конституция отдаёт преимущество по законодательной инициативе Дойлу, как напрямую избираемой гражданами Ирландии палате, а Сенат не может на неопределённый срок препятствовать принятию законов.

Для начала рассмотрим, что из себя представляет каждый из упомянутых органов.

Дойл (ирл.: ***Dáil Éireann***, англ.: ***House of Representatives***)[2].

Депутаты избираются напрямую [Современное… 2013: 5] гражданами в возрасте от 18 лет и старше, таким образом, чтобы они представляли весь электорат в своих избирательных округах и обеспечивали существенную демократическую связь между избирателями, правительством и парламентом. Официальный ирландский титул члена — «*Teachta Dála*», который по-английски означает «депутат от Дойла»; члены обычно называются «TD» или «депутаты». В соответствии с Конституцией Ирландии премьер-министром страны, который является главой исполнительной власти, назначается лидер партии, получившей большинство мест в Дойле, а правительство формируется из состава депутатов.

По закону всеобщие выборы в Дойл должны проводиться не реже одного раза в пять лет. В целях проведения выборов страна делится на районы, называемые избирательными округами, в каждом из которых избираются три, четыре или пять членов.

Согласно Конституции, по крайней мере, один депутат должен избираться от каждых 20 тыс. – 30 тыс. человек, и в настоящее время насчитывается 158 членов, представляющих 40 избирательных округов.

Округа должны пересматриваться не реже одного раза в двенадцать лет. На практике, списки избирателей пересматриваются после публикации результатов каждой переписи населения.

---

[1] Constitution of Ireland 1937. Article 15.

[2] Ibid. Article 16.

Перепись обычно проводится каждый пятый год, а затем независимая комиссия при необходимости составляет пересмотренную схему избирательных округов.

Дойл обычно собирается на пленарном заседании по вторникам, средам и четвергам[1].

Сенат (ирл.: ***Seanad Éireann*****,** англ.: ***Senate*****)**

Выборы в Сенат являются непрямыми и должны быть проведены не позднее 90 дней с момента роспуска Дойла.

Он насчитывает 60 членов, места между которыми распределяются следующим образом:

— 43 избираются пятью группами, представляющими профессиональные интересы, а именно: культуру и образование, сельское хозяйство, труд, промышленность и торговлю, государственное управление;

— 6 избираются выпускниками двух университетов: по три от Национального университета Ирландии и Дублинского университета (Тринити-колледж);

— 11 номинируются премьер-министром страны.

Теоретически Сенат не признает партийную принадлежность.

Однако поскольку электорат для групп составлен из членов входящего в избранный до этого Дойл, а также членов распускаемого Сената, советов графств, состав Сената, включая кандидатов, номинированных премьер-министром, будет отражать расклад партийных сил в Дойле.

На практике сенаторы делятся на группы, поддерживающие и противостоящие правительственному курсу при голосовании по различным вопросам[2].

Конституция предусматривает, что не более двух сенаторов могут быть членами правительства, и это положение применялось дважды за последние 60 лет.

---

[1] Dáil Éireann. URL: http://www.oireachtas.ie/parliament/about/dail/ (accessed: 27.04.2017).

[2] О правовом статусе парламентариев в зарубежных странах см. коллективную монографию «Депутат зарубежного парламента» [Депутат… 2014].

Основной задачей Сената является рассмотрение законопроектов, направляемых ему Дойлом. Некоторые исследователи отмечают, что роль Сената в законодательном процессе настолько мала, что можно обойтись и без этого органа. По этому вопросу был проведён референдум, однако, большинство населения проголосовало против этой инициативы[1].

Президенту Ирландии посвящены статьи с 12 по 14 Конституции Ирландии. Президент избирается напрямую народом. Кандидатом может быть граждан Ирландии не моложе 35 лет. Кандидатов на должность президента могут выдвигать:

— не менее 20 членов Дойла или Сената;

— советы не менее 4-х графств.

Бывшие или уходящие в отставку президенты могут стать кандидатами по своей собственной инициативе.

Президент не может исполнять свои полномочия более двух сроков. Срок полномочий составляет 7 лет. Президент должен проживать в Дублине или в его окрестностях. Зал Святого Патрика в Дублинском замке, является местом проведения церемоний инаугурации, на которой каждый президент принимает присягу, предусмотренную Конституцией.

Президент представляет весь народ при проведении официальных встреч в стране и за рубежом. Президент является Верховным главнокомандующим Вооружённых Сил.

Официальные полномочия и функции президента закреплены в Конституции. Президент, который не играет самостоятельной политической роли, осуществляет свои полномочия по рекомендации правительства.

В некоторых случаях президент вправе действовать по собственному усмотрению: например, направлять законопроект в Верховный суд для вынесения судебного решения о его конституционности, отказаться от роспуска Дойла по совету премьер-министра, который утратил поддержку большинства. Дополнительные полномочия могут быть возложены на президента

[1] Seanad Éireann URL: http://www.oireachtas.ie/parliament/about/seanad/ (accessed: 27.04.2017).

отдельным законом. В период отсутствия в стране главы государства его функции осуществляет специальная президентская комиссия. В её состав входят: председатель Дойла, председатель Сената и председатель Верховного Суда Ирландии.

Теперь перейдём непосредственно к законодательному процессу. Билль (*bill*) прежде чем стать законом (*act*) должен быть одобрен тремя инстанциями: Дойлом, Сенатом и Президентом Ирландии.

Президент Ирландии не уполномочен от своего имени вносить предложения о новых актах, правом законодательной инициативы наделены лишь Дойл и Сенат [Morgan 1997].

Каждый рассматриваемый законопроект в палате парламента проходит пять стадий.

На первой стадии — стадии инициирования билля, которая носит скорее церемониальный характер, билль может быть опубликован без предварительного согласия палаты. В Дойле правом законодательной инициативы обладает группа депутатов в количестве не менее 7 членов. При этом от одной такой группы может бить инициировано не более одного билля. В Сенате руководитель палаты может представить билль по поручению Правительства. Группы сенаторов в соответствии с регламентом (5 и более сенаторов) также могут вносить билль, при этом возможно одновременное внесение трёх биллей от одной группы.

На первой стадии законодательного процесса возможно «оставить билль на представление», т.е. существует возможность внести предложение об опубликовании билля. В Дойле любой член палаты может оставить билль на представление, в Сенате для этого необходима поддержка, как минимум трёх сенаторов.

Как было упомянуто выше, билли могут быть инициированы как Дойлом, так и Сенатом. Но есть несколько категорий законопроектов, право на инициирование которых входит в полномочия лишь одной из палат:

а) финансовые акты (инициируются только Дойлом);

б) билли, вносящие изменения в Конституцию (инициируются только Дойлом);

в) частные билли, представляющие собой законодательные акты, продвигаемые местными властями, частными организациями или отдельными лицами (инициируются только Сенатом).

Вторая стадия сводится к обсуждению содержания законопроекта, а также выяснению вопроса о том, какие дополнения в него могут быть внесены. Дебаты начинаются с фразы: «Теперь законопроект зачитывается второй раз».

Время каждого выступления участника прений ограничено. Лицо, предложившее законопроект, может предоставить ответы на вопросы. Каждый может выступить лишь один раз.

Внесение поправок в билль на данной стадии в принципе не допускается.

Третья стадия означает обсуждение законопроекта в одном из парламентских комитетов. На данной стадии законопроект детально рассматривается на заседании соответствующего комитета: объединённого комитета обеих палат, отобранный комитет или специального комитета. При обсуждении в Дойле законопроект рассматривается, как правило, отобранным комитетом. В настоящее время в Дойле 3-го созыва работают 12 законодательных комитетов. На данной стадии в текст законопроекта могут быть внесены существенные поправки. Незначительные поправки тоже могут вноситься при условии, если Дойл дал особые указание комитету на этот счёт. Члены могут высказываться более одного раза по каждому вопросу, поправке, как правило, инициатор законопроекта отвечает на эти вопросы.

В целом обсуждение в комитете представляет собой наиболее важную стадию законодательного процесса. Как правило, в комитет могут быть приглашены члены лоббистских групп, представители правительственных учреждений и организаций. На этой же стадии вносятся наиболее важные и значительные правки и дополнения.

После обсуждения и правки всего законопроекта в комитете проводится финальное голосование, после этого законопроект передается на рассмотрение всего Дойла.

На четвёртой стадии законодательного процесса комитет докладывает всему Дойлу о внесённых предложениях, правках и изменениях. При этом обсуждаются только те изменения, которые были внесены на стадии обсуждения в комитете. Каждый член Дойла может высказаться по внесённым изменениям не более двух раз, второе выступление ограничивается двумя минутами. При этом лицо, которое предложило внести изменения, может отвечать на замечания и возражения по законопроекту в ходе дебатов. Также на этой стадии может быть принято решение о направлении законопроекта обратно в комитет на доработку.

На пятой финальной стадии обсуждается вопрос о прохождении законопроекта. В том случае, если законопроект проходит, он направляется в Сенат, где повторяются вторая, третья, четвёртая и пятая стадии законодательного процесса, описанные выше.

Что касается изменений, предлагаемых Сенатом, то они могут быть рассмотрены комитетом всего Дойла, могут быть приняты, отклонены или изменены. Дойл может не согласиться с изменениями Сената, в таком случае он может потребовать от Сената не настаивать на данных правках.

Вступление закона в силу означает его промульгацию главой государства. По общему правилу, президент страны должен подписать законопроект не ранее чем на пятый день и не позднее чем на седьмой день после его представления. Президент вправе созвать Государственный совет в случае, если у него есть сомнения по поводу конституционности полученного законопроекта. Если после обсуждения закона в Государственном совете у президента по-прежнему остаются сомнения насчёт его конституционности, он может обратиться в Верховный суд с запросом о соответствии законопроекта основному закону страны. Стоит отметить, что с 1940 г. таких случаев было лишь 15[1].

Однако существуют законопроекты, по которым, в соответствии с Конституцией, у Президента нет свободы манёвра. Это касается финансовых биллей, которые устанавливают налоги и сборы, или же билли об изменении Конституции Ирландии.

[1] Constitution of Ireland. Article 13 (3).

Законопроект становится законом с момента его подписания президентом, если в его тексте не предусмотрено иное.

В законодательном процессе палаты ирландского парламента не равнозначны: у Дойла есть определённые полномочия, которые отсутствуют у Сената.

Во-первых, Сенат не может наложить вето на предлагаемый Дойлом законопроект. Если он не согласен с законопроектом или же Дойл отказывается вносить предложенные им изменения, Сенат может отсрочить принятие законопроекта не более чем на 90 дней. По требованию большинства членов Сената и 1/3 членов Палаты представителей Президент может вынести принятый нижней палатой законопроект на референдум. Других оснований для проведения референдума (кроме всенародного голосования поправок к Конституции) основным законом Ирландии не предусмотрено [Forde, Leonard 2013].

Во-вторых, в отношении финансовых законопроектов полномочия Сената ещё более ограничены, предлагаемые сенаторами изменения в финансовые билли носят характер рекомендаций и могут просто-напросто не учитываться Дойлом.

После подписания президентом законопроект переплетается и направляется в Верховный суд для внесения в специальный реестр и дальнейшего хранения. Закон также опубликовывается в ирландском Своде законов. Информация о принятии закона публикуется в официальном источнике — *the Iris Oifigiúil*, а также размещается на сайте президента Ирландии.

Стоит уделить внимание и такому явлению в ирландском законотворчестве, как подготовке законодательных актов непосредственно правительством.

Правительство публикует свою программу, на основании которой позднее формируется законодательная программа, подготовка которой осуществляется при непосредственном участии Управления генерального атторнея, выступающего в качестве экспертного органа.

В 1937 году с принятием ныне действующей Конституции Республики Ирландии институт генерального атторнея получил статус конституционного института. Согласно определению,

содержащемуся в Конституции, генеральный атторней является советником правительства по вопросам права (*matters of law and legal opinion*). Понятие генерального атторнея встречается и в иных источниках, не являющихся нормативными. Так, например, официальный интернет-сайт Управления генерального атторнея Республики Ирландии определяет генерального атторнея в качестве юридического советника правительства, каждого правительственного департамента и определенных публичных органов.

По предложению премьер-министра кандидатура на должность генерального атторнея предлагается обычно на первом заседании вновь избранной нижней палаты парламента.

Срок полномочий генерального атторнея определяется сроком полномочий премьер-министра. В случае отставки премьер-министра генеральный атторней также должен покинуть свой пост, но может продолжать исполнение обязанностей до назначения нового премьер-министра.

Генеральный атторней осуществляет широкий круг функций, полномочий и обязанностей. Основная функция генерального атторнея закреплена в Конституции Ирландии 1937 года, согласно которой, как уже отмечалось выше, он является советником правительства по вопросам права. В Ирландии, в отличие от Великобритании, он не входит в состав правительства, но вместе с тем имеет право присутствовать на его заседаниях.

Генеральный атторней консультирует правительство по всем правовым вопросам, включая акты и договоры ЕС, а также иные международные договоры. Информация о содержании консультаций генерального атторнея не публикуется. Важно отметить, что генеральный атторней не дает консультаций президенту, законодательной и судебной ветвям власти, а также частным лицам[1].

Управлением генерального атторнея руководит генеральный директор (*Director General*), который имеет своего заместителя. Управление генерального атторнея состоит из четы-

[1] Constitution of Ireland, Article 30.

рех структурных подразделений: 1) консультативного совета (обеспечивает предоставление правовых консультаций, руководство судебными процессами и т.д.); 2) управления парламентского советника (обеспечивает разработку правительственных проектов законов, актов делегированного законодательства и иных нормативных актов); 3) управления главного государственного солиситора (обеспечивает юридическое сопровождение гражданских судебных процессов, экспедирование судебных документов и т.д.); 4) администрации (состоит из структурных подразделений, занимающихся кадровыми, финансовыми, информационными, аудиторскими и иными вопросами).

Особо стоит отметить обязанность Управления генерального атторнея по ведению электронного собрания статутов Ирландии, которое включает в себя полный текст Конституции Ирландии 1937 года, всех законов, актов делегированного законодательства, а также справочник по законодательству.

Генеральный атторней играет ключевую роль в качестве советника правительства по вопросам права, вносит большой вклад в обеспечение надлежащей правовой основы деятельности правительства и занимает важное место в системе государственной власти страны

Затем соответствующее министерство (департамент) занимается подготовительной работой, проводит необходимые исследования, готовит предварительное название законопроекта, обсуждает его с другими заинтересованными департаментами, готовит проект закона. По проведению всех этих процедур, проект вносится в кабинет министров для одобрения. Стоит отметить, что правительство нередко обращается за предварительной консультацией в профильный комитет парламента ещё до его официального внесения на обсуждение.

Соответствующее министерство готовит первоначальный проект закона, так называемая общая схема законопроекта (*General scheme of a Bill*) или же Черновики (*Draft Heads*), а также меморандум в правительство (с рекомендациями канцелярии парламентского советника (*Office of the parliamentary counsel to the*

Government)[1]. К схеме законопроекта предъявляются определённые требования: каждый пункт должен включать в себя инструкции по составлению и пояснительные записки. После одобрения кабинетом эти документы направляются в соответствующий комитет парламента для предварительного контроля, за исключением случаев, когда речь идет о законопроекте о чрезвычайном положении, законопроектах, необходимых для внесения изменений бюджет, финансовых законопроектах, а также законопроектах о социальном обеспечении. Данный шаг преследует собой цель соблюсти демократический процесс, в результате которого члены Дойла или Сената могут изучить и обсудить предлагаемые изменения в законодательстве до опубликования окончательного варианта законопроекта. Направляемый в парламент черновик сопровождается письмом ответственного министра. При этом регламент Дойла уполномочивает комитеты осуществлять предварительный контроль, который осуществляется по их усмотрению. В том случае, если комитет парламента принимает решение не проводить предварительный контроль (например, когда в этом нет необходимости), секретарь комитета письменно уведомляет об этом министра. Если же комитет решает провести предварительный контроль, то его секретарь письменно уведомляет министра о принятом решении и сроках проведения контроля (не более 8 недель). По итогам процедуры комитет готовит доклад министру, в который могут быть включены рекомендации. Существуют несколько видов докладов министру, подготавливаемых комитетом. Первый вид представляет собой письмо комитета, в котором подводятся итоги. В нём содержатся ключевые вопросы, поднятые заинтересованными сторонами и экспертами, полученные письменные обращения, также прилагается запись заседания комитета. Второй вид доклада — обычный доклад, пред-

[1] Парламентский советник правительства является служащим Управления генерального атторнея. Хотя ни один правительственный законопроект не может быть внесён на рассмотрение в Дойл или Сенат без одобрения кабинета министров, он также и не может быть внесён в повестку дня кабинета министров, если не подготовлен парламентским советником.

ставляет собой вопросы заинтересованных сторон и экспертов, рекомендации комитета и обзор предполагаемых политических последствий. Третий вид доклада — это детальный доклад, в котором подробно представлены мнения заинтересованных сторон и экспертов, рекомендации комитета, полный политический подтекст, законодательная база, анализ возможных политических последствий и показатели эффективности.

Независимо от того, решил ли парламентский комитет проводить предварительный контроль или нет, черновик законопроекта направляется в канцелярию парламентского советника (*Office of the parliamentary counsel*), который готовит полный проект закона в сотрудничестве с юридическим отделом министерства. После подготовки законопроекта, разрешения всех правовых и политических вопросов, окончательный текст законопроекта должен быть одобрен министерством и далее внесен на рассмотрение кабинета министров, который должен дать согласие на его опубликование. После этого законопроект должен пройти описанные выше пять стадий законодательного процесса в парламенте. При рассмотрении законопроекта в парламенте все изменения и предложения, вносимые правительством (на стадии обсуждения в комитете или доклада палате парламента) подготавливаются парламентским советником.

После вступления закона в силу проводится так называемый последующий контроль, главной целью которого является выяснение следующих вопросов:

а) Была ли достигнута политическая цель, поставленная законодателем?

б) Должен ли закон действовать в подобной форме?

в) Требуется ли внесение каких-либо изменений?

г) Существует ли необходимость отменить или аннулировать закон?

Также данный процесс позволяет Парламенту закрыть цикл пересмотра законодательства и, среди прочего, улучшить реализацию и достижение политических целей, а также выявить проблемы, которые можно разрешить путем принятия новых законодательных актов. По истечении 12 месяцев с момента принятия

законопроекта (кроме финансового законопроекта и законопроекта об ассигнованиях) ответственный министр представляет доклад, который освещает действие закона. На сегодняшний день департаментами опубликовано несколько отчетов последующего наблюдения, в том числе четыре отчета в 2016 году.

Свои особенности присущи законодательному процессу при внесении изменений в Конституцию Ирландии.

Порядок пересмотра положений основного закона регулируется в ст. 46 Конституции. Любые изменения в Конституцию страны принимаются на всеобщем референдуме. Голосовать на референдуме может любой гражданин, допущенный к участию в голосовании на выборах в Дойл (ст. 47 Конституции Ирландии). Право инициирования законопроекта об изменении основного закона принадлежит Дойлу. При этом сам законопроект должен быть рассмотрен и одобрен обеими палатами парламента. Если на референдуме предложение об изменении Конституции набирает большинство голосов, то президент страны должен подписать соответствующий закон для его вступления в силу.

После глубокого анализа полученной информации относительно проекта закона департамент обращается к парламентскому советнику правительства, который готовит проект и пояснительную записку для обсуждения в парламенте.

Обычно законопроект правительства вносятся в Дойл и лишь после его одобрения в этой палате направляется на рассмотрение Сената. Однако, в особо загруженное время, когда правительству необходимо провести через парламент значительное количество законодательных актов, рассмотрение билля может начаться в Сенате.

Стоит отметить, что один и тот же законопроект никогда не рассматривается одновременно в двух палатах парламента, он поступает в следующую инстанцию только после полного одобрения предыдущей.

Список использованной литературы:

1. *Депутат зарубежного парламента: коллективная монография.* Под ред. А.Г. Орлова, Е.А. Кремянской. М.: МГИМО-Университет. 354 с.

2. *Законодательный процесс в зарубежных странах: учебник*. Под ред. Ю.И. Лейбо. 2012. М.: МГИМО-Университет. 172 с.

3. *Конституционное право зарубежных стран: учебник*. Под ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. 4-е изд. 2016. М.: Норма: Инфра-М. 976 с.

4. *Правительство в зарубежных странах: коллективная монография*. Под ред. К.В. Карпенко. 2016. М.: МГИМО-Университет. 369 с.

5. *Современное зарубежное избирательное право: монография*. Под ред. А.Г. Орлова, Е.А. Кремянской. 2013. М.: МГИМО-Университет. 334 с.

6. Forde M., Leonard D. 2013. *Constitutional Law of Ireland*. 3rd ed. Dublin: Bloomsbury Professional. 1096 p.

7. Morgan D. G. 1997. *The Separation of Powers in the Irish Constitution*. Dublin: Round Hall Sweet & Maxwell. 350 p.

References

1. *Deputat zarubezhnogo parlamenta: kollektivnaja monografija*. Pod red. A.G. Orlova, E.A. Kremyanskoi [Deputy of a Foreign Parliament: a collective monograph. Ed. by A.G. Orlov, E.A. Kremyanskaya]. Moscow: MGIMO-Universitet Publ. 2014. 354 p. (in Russ.).

2. Forde M., Leonard D. *Constitutional Law of Ireland*. 3rd ed. Dublin: Bloomsbury Professional. 2013. 1096 p.

3. *Konstitutsionnoe pravo zarubezhnykh stran.* Pod red. M.V. Baglaya, Yu.I. Leibo, M.L. Entina. 4-e. izd. [Constitutional Law of Foreign Countries. Ed. By M.V. Baglay, Yu. I. Leibo, L.M. Entin. 4th. ed.]. Moscow: Norma: Infra-M Publ. 2016. 976 p. (in Russ.).

4. Morgan D.G. *The Separation of Powers in the Irish Constitution*. Dublin: Round Hall Sweet & Maxwell. 1997. 350 p.

5. *Pravitel'stvo v zarubezhnykh stranakh: kollektivnaya monografiya.* Pod. red. K.V. Karpenko [Government in the Foreign Countries: a collective monograph. Ed red. K.V. Karpenko]. Moscow: MGIMO-Universitet Publ. 2016 369 p. (in Russ.).

6. *Sovremennoe zarubezhnoe izbiratel'noe pravo: monografiya.* Pod red. A.G. Orlova, E.A. Kremyanskoi [Modern Foreign

Electoral Law. Ed by A.G. Orlov, E.A. Kremyanskaya]. Moscow: MGIMO-Universitet Publ. 2013. 334 p. (in Russ.).

7. Zakonodatel'nyi protsess v zarubezhnykh stranakh: uchebnik. Pod red. Yu.I. Leibo [Legislative Process in the Foreign Countries: a textbook. Ed. by Yu. I. Leibo]. Moscow: MGIMO-Universitet Publ. 2012. 172 p. (in Russ.).

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД КАК ГАРАНТ СТАБИЛЬНОСТИ В «СЛОЖНОМ» ГОСУДАРСТВЕ

Автор. Половченко Константин Анатольевич, *кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного права МГИМО МИД России. Email: kpolovchenko@gmail.com*

Аннотация. Современная Конституция Боснии и Герцеговины была разработана в ходе мирных переговоров по боснийскому урегулированию и принята 21 ноября 1995 года как приложение к Дейтонскому соглашению и подписана 14 декабря 1995 года в Париже президентами Боснии и Герцеговины, Хорватии, Союзной Республики Югославии и международными посредниками. Экстраординарные обстоятельства и сложные условия принятия боснийской Конституции оказали заметное влияние на ее структуру и содержание. В результате Конституция закрепила ограниченный суверенитет Боснии и Герцеговины, при значительных полномочиях институтов внешнего управления (Совета по выполнению мирного соглашения и Сил по выполнению соглашения — НАТО и Силы Европейского союза — СЕС), а также ассиметричное разделение властей. Вышеуказанные особенности новой боснийской государственности оказали прямое влияние как на порядок формирования и состав Конституционного суда Боснии и Герцеговины, так и на его полномочия и место в системе разделения властей.

Ключевые слова: Конституция Боснии и Герцеговины 1995 года, Конституционный суд Боснии и Герцеговины, Регламент Конституционного суда Боснии и Герцеговины, система сдержек и противовесов, компетенция Конституционного суда Боснии и Герцеговины, споры о компетенции, абстрактный и конкретный контроль конституционности

Библиографическое описание: *Половченко К.А.* Конституционный суд как гарант стабильности в сложном государстве // Актуальные проблемы сравнительного, зарубежного и российского конституционного права / под ред. И.А. Ракитской. М.: МГИМО-Университет. 2017. С. 429-447.

THE CONSTITUTIONAL COURT AS A GUARANTOR OF STABILITY IN A "COMPLEX" STATE

Author. Konstantin A. Polovchenko, *Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor, Associate Professor at the Department of Constitutional Law. MGIMO-University MFA Russia. Email: kpolovchenko@gmail.com*

Abstract. The present Constitution of Bosnia and Herzegovina was worked out in the course of peace talks on the Bosnian settlement and adopted in November 21, 1995 as an Annex to the Dayton agreement signed 14 December 1995 in Paris by the presidents of Bosnia and Herzegovina, Croatia, the Federal Republic of Yugoslavia and the international mediators. Extraordinary circumstances and challenging conditions ща epy the Bosnian Constitution's adoption had significant influence on its structure and content. As a result, the Constitution limited the sovereignty of Bosnia and Herzegovina, with significant powers of the institutions of external control (of the Council on the implementation of the peace agreement and Forces of Implementation of Agreement — NATO and European Union Force — EUFOR), and asymmetric separation of powers. The above-mentioned features of the new Bosnian statehood had a direct impact on the formation and composition of the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina and its authority as well as on its place in the system of separation of powers.

Keywords*:* the Constitution of Bosnia and Herzegovina of 1995, the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina, the Rules of the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina, the system of checks-and-balances, the competence of the Constitutional Court of

Bosnia and Herzegovina, the disputes on competence, abstract and concrete control of constitutionality

Citation: Polovchenko K.A. Konstitutsionnyi Sud kak garant stabil'nosti v «slozhnom» gosudarstve [The Constitutional Court as a Guarantor of Stability in a "Complex" State]. — *Aktual'nye problemy sravnitel'nogo, zarubezhnogo i rossiiskogo konstitutsionnogo prava.* Pod red. I.A. Rakitskoi [Actual Problems of Comparative, Foreign and Russian Constitutional Law. Ed. by I.A. Rakitskaya]. Moscow: MGIMO-Universitet Publ. P. 429-447.

Анализ статьи VI Конституции Боснии и Герцеговины, установившей основы порядка формирования и компетенцию Конституционного Суда Боснии и Герцеговины, не позволяет дать однозначный ответ на вопрос о правовой природе и месте «защитника Конституции» в системе государственной власти Боснии и Герцеговины. В среде крупнейших боснийских ученых-конституционалистов нет единого мнения о правовой природе Конституционного суда: одни авторы высказываются в пользу его судебной природы [Ademović et al. 2012: 199–200], другие — особой природы органа конституционного контроля Боснии и Герцеговины [Marković 2013: 93]. Тем не менее, в соответствии с преамбулой Регламента Конституционного суда Боснии и Герцеговины[1], Суд не является составляющей ни законодательной, ни исполнительной, ни судебной власти, но особой независимой и автономной властью, действующей в качестве инструмента системы сдержек и противовесов в отношении трех других ветвей власти. Из этого можно сделать вполне логичное заключение о том, что Конституционный суд Боснии и Герцеговины олицетворяет четвертую власть в государстве

[1] Следует учесть, что в соответствии с Конституцией Боснии и Герцеговины Регламент, принимаемый самостоятельно Конституционным судом Боснии и Герцеговины, является единственным актом, которым детализируются положения Конституции Боснии и Герцеговины, касающиеся организации и порядка деятельности боснийского Конституционного суда. Таким образом, принятие специального закона о Конституционном суде Конституцией не предусмотрено.

[Половченко 2007a: 42; Половченко 2007b: 97]. В качестве таковой Конституционный суд Боснии и Герцеговины обладает широкими и достаточно необычными для органа конституционного контроля полномочиями, исчерпывающе представленными в Конституции 1995 года [Половченко 2015: 255; Конституционное право… 2016: 332]. Причем согласно Решению Конституционного суда Боснии и Герцеговины от 28.11. 2003 года, законодатель не вправе обычным законом предусматривать новые полномочия Конституционного суда в дополнение к предусмотренным Конституцией Боснии и Герцеговины. Таким образом, внести коррективы в компетенцию Конституционного суда Боснии и Герцеговины можно исключительно путем внесения изменений в Конституцию этого государства.

Итак, согласно боснийской Конституции Конституционный суд обладает семью полномочиями, шесть из которых предусмотрены в статье VI Конституции, и только одно — защита жизненно важных национальных интересов — урегулировано в статье IV Конституции Боснии и Герцеговины. Кроме того, следует обратить внимание на то, что шестью полномочиями Конституционный суд обладал в соответствии с исходным текстом Конституции Боснии и Герцеговины 1995 года, и еще одно полномочие, связанное с защитой статуса Дистрикта Брчко, было установлено позднее путем принятия Поправки I к Конституции Боснии и Герцеговины в 2009 году.

Таким образом, в настоящее время к компетенции Конституционного суда Боснии и Герцеговины относятся следующие полномочия:

1) органические споры;

2) защита статуса Дистрикта Брчко;

3) абстрактный контроль конституционности;

4) конкретный контроль конституционности;

5) контроль конституционности специальных параллельных связей Энтитета с соседними государствами;

6) апелляционная юрисдикция;

7) защита жизненно важных национальных интересов конститутивных народов[1].

Уже на первый взгляд становится понятным то, что не все вышеописанные полномочия Конституционного суда Боснии и Герцеговины одинаково характерны для компетенции органов конституционного контроля [Половченко 2003: 95], даже поверхностный анализ позволяет говорить о том, что не все полномочия должным образом урегулированы, поэтому требуют разной степени внимание в рамках предпринятого в статье исследования.

Итак, согласно пункту а) части 3 статьи VI Конституции 1995 года Конституционный суд Боснии и Герцеговины имеет исключительную компетенцию решать любой спор, возникающий во исполнение Конституции между энтитетами, или между Боснией и Герцеговиной и одним или обоими энтитетами, или между учреждениями Боснии и Герцеговины о том: соответствует ли настоящей Конституции решение одного из энтитетов установление специальных параллельных отношений с одним из соседних государств, включая положения Конституции, регулирующие суверенитет и территориальную целостность Боснии и Герцеговины; соответствуют ли Конституции Боснии и Герцеговины положения Конституции или закона энтитетов. Как можно заметить, три установленных пунктом а) части 3 статьи VI Конституции 1995 года полномочия являются довольно неясными и запутанными. А именно, как справедливо замечает профессор Н.Адемович, поверхностное знакомство с вышеуказанными положениями Конституции Боснии и Герцеговины, позволяет сделать вывод о том, что проверка на соответствие Конституции Боснии и Герцеговины специальных параллельных связей Энти-

[1] Несомненно, Конституционный суд Боснии и Герцеговины обладает и иными полномочиями. В частности, освобождение от должности конституционного судьи, принятие Регламента Конституционного суда Боснии и Герцеговины и иных внутренних актов, внесение предложения относительно бюджетных ассигнований, обеспечивающих деятельность Конституционного суда, внутренняя организация Конституционного суда и др. Тем не менее, эти полномочия касаются исключительно деятельности самого Конституционного суда и не связаны с осуществлением конституционного контроля.

тета с соседними государствами и абстрактный контроль конституционности в некоторой степени являются разновидностями органических споров между энтитетами, или между Боснией и Герцеговиной и одним или обоими энтитетами, а также между учреждениями Боснии и Герцеговины [Ademović et al. 2012: 203]. Тем не менее, следует отметить, что это три отдельных полномочия, вполне характерных для органов конституционного контроля (хотя может и не часто встречающихся, как в случае с полномочием по проверке конституционности специальных параллельных связей Энтитета с соседними государствами) и отличающихся особым порядком производства в Конституционном суде.

Итак, в рамках полномочия по разрешению органических споров Конституционный суд Боснии и Герцеговины разрешает споры о компетенции между органами Боснии и Герцеговины, споры между энтитетами и споры между Боснией и Герцеговиной и энтитетами. Производство по разрешению органических споров может возбудить член Президиума, председатель Совета министров, председатель или заместитель председателя обеих палат Парламентской скупщины, одна четвертая депутатов, соответственно, делегатов обеих палат Парламентской скупщины, одна четвертая членов любой палаты законодательного органа энтитета.

Обращает на себя внимание то, что право возбуждения производства в Конституционном суде принадлежит любому члену Президиума[1], а не Президиуму как органу. По мнению профессора Г. Марковича, творцы Конституции Боснии и Герцеговины абсолютно не случайно предоставили это право отдельным членам Президиума. Такая конституционная формула значительно упростила возможность возбуждения спора о компетенции в Конституционном суде. Это было бы значительно сложнее, а в некоторых случаях и невозможно сделать, если бы это право принадле-

[1] Президиум Боснии и Герцеговины — коллегиальный глава государства в Боснии и Герцеговине, состоящий из трех членов, представляющих три конститутивных народа Боснии и Герцеговины.

жало Президиуму в целом как коллективному органу. Наиболее ярким примером тому является, резонансное дело о конститутивности народов. Производство по этому делу было возбуждено по инициативе одного члена Президиума и фактически имело бы мало шансов на возбуждение, если бы такое право принадлежало Президиуму в целом [Marković 2013: 100]. Аналогичными причинами обусловлено предоставление права на возбуждение производства по разрешению споров о компетенции председателю Совета министров, а не Совету министров в целом, хотя по таким важным вопросам, как, например, решение о внесении законопроекта или предложения о конституционных поправках, оно принимается Советом министров коллегиально.

Уникальным для органов конституционного контроля полномочием, связанным с разрешением специфического спора о компетенции, является предусмотренное в пункте а) части 3 статьи VI Закона Боснии и Герцеговины полномочие по проверке конституционности специальных параллельных связей энтитета с соседними государствами. Это полномочие Конституционного суда было предусмотрено в Конституции Боснии и Герцеговины в связи с тем, что творцы этой Конституции, ввиду конфликтности отношений между конститутивными народами и значительной ангажированности в конфликт соседних государств, бывших республик СФРЮ, стремились максимально ограничить двусторонние связи энтитетов с этими государствами. В результате Конституционный суд Боснии и Герцеговины оказался единственным в своем роде органом, уполномоченным принимать решение о том, соответствует ли Конституции Боснии и Гецеговины решение одного из энтитетов установить специальные параллельные отношения с одним из соседних государств, учитывая, прежде всего, конституционные положения, регулирующие суверенитет и территориальную целостность Боснии и Герцеговины. Таким образом, в рамках данного полномочия Конституционный суд обязан проверить на соответствие Конституции международное соглашение, заключаемое энтитетом с соседним государством или государствами. Производство в Конституционном суде Боснии и Герцеговины

вправе возбудить член Президиума, председатель Совета министров, председатель или заместитель председателя обеих палат Парламентской скупщины, одна четвертая депутатов, соответственно, делегатов обеих палат Парламентской скупщины, одна четвертая членов любой палаты законодательного органа энтитета, т.е. те же лица и органы, которые возбуждают классические органические споры. А сторонами в процессе подобного рода являются лица и органы, уполномоченные в соответствии с пунктом а) части 3 статьи VI Конституции Боснии и Герцеговины на возбуждение органических споров, а также лица и органы, принявшие от имени энтитета акты, являющиеся предметом спора (статья 16 Регламента).

Кроме того, согласно поправке I от 26 марта 2009 года к Конституции Боснии и Герцеговины, Конституционный суд Боснии и Герцеговины уполномочен разрешать споры, связанные с защитой статуса и компетенции дистрикта Брчко[1], которые могут возникнуть между одним и более энтитетами и дистриктом Брчко либо между Боснией и Герцеговиной и дистриктом Брчко, руководствуясь Конституцией Боснии и Герцеговины, а также решениями Арбитражного трибунала по спорам о линии разграничения между энтитетами в регионе Брчко. Это полномочие, по мнению профессора Н. Адемовича является еще одним видом органических споров, относящихся к компетенции Конституционного суда Боснии и Герцеговины. Подобный спор может быть возбужден членом Президиума, председателем Совета министров, председателем или его заместителем обеих палат Парламентской скупщины Боснии и Герцеговины, одной четвертой членов обеих палат Парламентской скупщины Боснии и Герцеговины, или одной четвертой членов законодательного органа одного из энтитетов, или большинством депутатов Скупщины дистрикта Брчко, включающим не менее одной пятой избранных

[1] Дистрикт Брчко — автономное образование в составе Боснии и Герцеговины, образованное по решению Арбитражного трибунала, формально обладающее своии выборными органами власти (мэр и скупщина), но фактически находящийся под международным управлением.

депутатов, представляющих один из конститутивных народов (часть 4 статьи 6 Конституции Боснии и Герцеговины).

Что же касается абстрактного контроля конституционности, осуществляемого Конституционным судом Боснии и Герцеговины, то он уполномочен осуществлять проверку того, является ли какое-либо положение конституции или закона энтитета соответствующим Конституции Боснии и Герцеговины. Производство по делу о конституционности вправе возбудить, как и в делах, связанных с разрешением органических споров, председатель Совета министров, председатель или заместитель председателя обеих палат Парламентской скупщины, одна четвертая депутатов, соответственно, делегатов обеих палат Парламентской скупщины, одна четвертая членов любой палаты законодательного органа энтитета. Как справедливо замечает профессор Н. Адемович этот вид производства имеет характер объективного процесса, поскольку лицо, возбуждающее производство, не должно доказывать наличие нарушения правового статуса какого-либо субъекта права, а Конституционный суд в порядке *in abstracto* осуществляет проверку конституционности акта в целом. В производстве по таким делам сторонами являются лица, обладающие правом на возбуждение дела, и лица, принявшие акт, являющийся предметом конституционного спора.

Следует обратить внимание на то, что в статье VI Конституции Боснии и Герцеговины, регулирующей компетенцию Конституционного суда, не предусмотрено такое общераспространенное полномочие органов конституционного контроля, как проверка на соответствие Конституции законов государства, в нашем конкретном случае — законов Боснии и Герцеговины. По мнению профессора Г. Марковича, нет никаких сомнений в том, что это полномочие относится к компетенции Конституционного суда Боснии и Герцеговины. К такому выводу, по мнению уважаемого профессора Марковича, можно прийти на основании трех фактов. Во-первых, Конституция Боснии и Герцеговины в статье VI предусматривает, что Конституционный суд «защищает эту Конституцию». Именно поэтому он обязан осуществлять контроль за конституционностью государственных законов, поскольку

только таким образом может быть гарантировано верховенство Конституции Боснии и Герцеговины. Во-вторых, в действующей Конституции 1995 года Босния и Герцеговина определяется как правовое государство. Соответственно, Конституционный суд должен обеспечивать соблюдение иерархии правовых актов, что означает, что он должен обеспечивать соответствие законов Боснии и Герцеговины ее Конституции. В-третьих, Конституция в пункте b) части 3 статьи III предусматривает, что утрачивают юридическую силу наряду с другими нормы законов Боснии и Герцеговины, которые не соответствуют Конституции [Marković 2013: 99]. Анализ практики Конституционного суда Боснии и Герцеговины свидетельствует о том, что Конституционный суд достаточно часто осуществляет полномочие по проверке конституционности законов Боснии и Герцеговины в порядке абстрактного нормоконтроля. При этом следует подчеркнуть тот факт, что в одном из своих решений Конституционный суд Боснии и Герцеговины установил, что, проверке конституционности *in abstracto* в Конституционном суде подлежат только законы, но не подзаконные акты (Решение Конституционного суда Боснии и Герцеговины U 58/02. T.15.).

Также Конституционный суд Боснии и Герцеговины обладает апелляционной юрисдикцией в отношении вопросов, имеющих конституционное значение и связанных с судебным решением любого суда в Боснии и Герцеговине (п. b) ч. 3 ст. VI Конституции Боснии и Герцеговины). Это полномочие Конституционного суда считается наиболее спорным в его компетенции. Основной вопрос состоит в том, выступает ли Конституционный суд Боснии и Герцеговины в рамках осуществления этого полномочия в качестве суда общей юрисдикции, поскольку в рамках осуществления этого полномочия Конституционный суд решает конкретные споры, по которым ранее было принято решение судом общей юрисдикции. Причем в порядке апелляции он либо самостоятельно пересматривает дело по существу и выносит по нему окончательное решение, либо только отменяет оспоренное решение и направляет его в суд, вынесший оспоренное решение, для повторного судебного разбирательства. Суд, решение кото-

рого было отменено, обязан вынести иное решение, соответствующее заключению. В результате, ряд специалистов, в частности, профессор Р.Кузманович, полагают, что Конституционный суд, таким образом, участвует в разрешении спорного вопроса в качестве суда общей юрисдикции [Kuzmanović 2002: 52].

Другие авторы, в частности, профессор Г. Маркович, полагают, что Конституционный суд не принимает на себя функции, которыми в других государствах наделены верховные суды, поскольку не является судом общей юрисдикции. Дело в том, что рассматривая конкретные дела, Конституционный суд Боснии и Герцеговины не осуществляет производство по правилам обычного судебного производства. Более того, по мнению профессора Г. Марковича, Конституционный суд Боснии и Герцеговины не уполномочен рассматривать конкретные дела, если не возникает конкретный вопрос, урегулированный непосредственно Конституцией, который и становится предметом спора в Конституционном суде Боснии и Герцеговины на основании решения суда общей юрисдикции [Marković 2013: 101]. Таким образом, Конституционный суд при рассмотрении дел в рамках апелляционного производства в первую очередь рассматривает вопрос о нарушении в конкретном случае нормы Конституции Боснии и Герцеговины. Кроме того, Конституционный суд Боснии и Герцеговины принимает решение по апелляциям только после того, как были исчерпаны все правовые средства предусмотренные законом. Более того, в связи с апелляцией Конституционный суд не принимает решение по вопросам факта или применения материального права. Он занимается рассмотрение только вопроса о том, нарушено ли оспоренным решением какое-то конституционное положение [Marković 2013: 101]. Таким образом, становится очевидным то, что роль Конституционного суда Боснии и Герцеговины при рассмотрении дел в апелляционном порядке не является идентичной роли суда общей юрисдикции.

Буквальное толкование положений пункта b) части 3 статьи VI Конституции Боснии и Герцеговины указывает на то, что в порядке апелляции в Конституционном суде могут пересматриваться вопросы, которые являются спорными на основании

решения любого суда в Боснии и Герцеговины. Из этого можно сделать вывод о том, что в порядке апелляции в Конституционном суде Боснии и Герцеговины не могут быть оспорены акты других органов, которыми были бы нарушены права человека. Однако из Регламента Конституционного суда Боснии и Герцеговины следует, что апелляция может быть подана на решение суда или иное решение (ст. 16 Регламента КС Боснии и Герцеговины). В результате, до конца не было ясно, что имеется в виду под «иным решением»: иные судебные решения или решения иных государственных органов. В боснийской доктрине указывалось, что буквальное толкование вышеуказанного конституционного положения не является верным, поскольку им не обеспечивается полная защита гарантированных Конституцией прав человека, так как они могут быть нарушены актами различных органов. И все же, профессор Г. Маркович указывает: «намерение конституционного законодателя обеспечить защиту от неконституционного судебного акта обусловливает необходимость учитывать то, что эта цель не может быть в полной мере реализована, если защита будет касаться только судебных решений» [Marković 2013: 101].

В результате, практика Конституционного суда Боснии и Герцеговины пошла в направлении того, что предметом апелляции могут быть и решения административных органов. Таким образом, в рамках апелляционного производства в Конституционном суде его сторонами могут быть участники производства, в ходе которого было принято решение, оспариваемое в порядке апелляции, а также суд, или иной орган, решение которого является предметом апелляции. При этом терминам «решение» и «суд» Конституционным судом Боснии и Герцеговины было дано расширительное толкование, в результате чего в рамках апелляции в Конституционном суде может быть пересмотрено и «решение административного органа» или может даже оспариваться нарушение Конституции, если решение вообще не было принято (например, в результате необоснованно продолжительного производства по делу). Как замечает профессор Н. Адемович, если судебный процесс по первой инстанции длится необоснованно

долго, то сторона может обратиться в Конституционный суд Боснии и Герцеговины именно потому, что нарушено ее право на разумные сроки вынесения судебного решения, в то время как это является обязанностью государства в соответствии с пунктом e) части 3 статьи II Конституции Боснии и Герцеговины [Ademović et al. 2012: 2005]. Подобного рода дел достаточно много в практике Конституционного суда Боснии и Герцеговины.

Наиболее специфическим полномочием Конституционного суда Боснии и Герцеговины является его полномочие в законодательной сфере, предусмотренное в пункте f) части 3 статьи IV Конституции 1995 года. Возникновение этого полномочия у Конституционного суда Боснии и Герцеговины напрямую связано со стремлением творцов Конституции 1995 года обеспечить паритет интересов трех конститутивных народов Боснии и Герцеговины. В результате Конституция заложила механизм обеспечения интересов каждого из конститутивных народов в виде института «жизненно важных интересов конститутивных народов», который направлен на блокирование решения Парламентской скупщины (представительного органа) Боснии и Герцеговины в случае нарушения «жизненно важных интересов» одного из конститутивных народов. При этом «блокирование» значительно ограничивает нормотворческие возможности Парламентской скупщины. Поэтому творцы Конституции заложили механизм преодоления «блокирования». Так, если возникает спор между делегатами, представляющими сербский, боснийский или хорватский народы в Палате народов (верхней палате Парламентской скупщины), о том, нарушает ли конкретное решение Парламентской скупщины жизненно важные национальные интересы, а созванная Совместная комиссия, в которую входят три делегата (по одному от босниийских, хорватских и сербских делегатов), не разрешит этот вопрос, т.е. не найдет компромиссное решение, то дело передается на рассмотрение Конституционного суда Боснии и Герцеговины, который в порядке ускоренного производства рассматривает соблюдение процедуры при разрешении этого вопроса.

Таким образом, Конституционный суд Боснии и Герцеговины обладает полномочием принимать решение о том, наносит ли решение Парламентской скупщины ущерб жизненно важным национальным интересам. Причем полномочие, связанное с принятием решения по этому вопросу, реализуется Конституционным судом только тогда, когда делегаты как минимум двух конститутивных народов не достигают согласия в рамках парламентской процедуры относительно того, нанесен ли конкретным решением Парламентской скупщины ущерб жизненно важным национальным интересам. Поскольку «жизненно важные национальные интересы» являются конституционной категорией, и относительно ее содержания в конкретной ситуации нет согласия в Парламентской скупщине, конституционный законодатель посчитал вполне логичным предоставить Конституционному суду полномочие по принятию решения о том, существуют ли основания для включения механизма защиты жизненно важных национальных интересов.

При рассмотрении подобного рода дел в Конституционном суде применяется ускоренное производство. Конституционный суд Боснии и Герцеговины рассматривает дело в три этапа: 1) сначала он отвечает на вопрос о том, соблюдены ли процедуры, установленные пунктом e) части 3 и пунктом f) части 3 статьи IV Конституции. Если предусмотренные Конституцией процедуры были, по мнению Конституционного суда, соблюдены, то он отвечает на следующий вопрос: затрагивает ли решение Парламентской скупщины жизненно важные национальные интересы? Если и на этот вопрос Конституционный суд отвечает положительно, то в таком случае он должен ответить на третий вопрос: нарушаются ли в этом случае жизненно важные национальные интересы какого-либо из конститутивных народов?

После принятия решения Конституционным судом Боснии и Герцеговины процедура в Палате народов Парламентской скупщины возобновляется, и решение может быть принято простым большинством или большинством во всех трех клубах конститутивных народов в зависимости от того, нашел ли Конституционный суд наносящим ущерб жизненно важным национальным ин-

тересам или нет. Таким образом, становится вполне очевидным то, что роль Конституционного суда, прежде всего, направлена на устранение блокирования (одним из конститутивных народов путем использования жизненно важных интересов) процесса осуществления законодательной власти.

***

Итак, Конституционный суд Боснии и Герцеговины обладает достаточно необычным конституционным статусом, что, несомненно, является производным от особенностей конституционного устройства этого государства. Положение Конституционного суда как четвертой власти в государстве проявляется и в особом порядке формирования его состава, и в предельно своеобразной компетенции этого органа. При этом обращает на себя внимание то, что Конституция 1995 года, не отличаясь ясностью положений, регулирующих полномочия Конституционного суда, не предусмотрела принятие специального закона о Конституционном суде Боснии и Герцеговины. В результате проблема частично решается путем интерпретации конституционного текста Конституционным судом, а также через детализацию положений Конституции 1995 года, регулирующих статус и полномочия Конституционного суда, в его Регламенте. Тем не менее, вполне закономерным представляется предложение ряда боснийских конституционалистов провести всеохватывающую конституционную реформу [Marković 2013: 98]. Однако реализация этого предложения в обозримом будущем представляется мало вероятной ввиду отсутствия у конститутивных народов Боснии и Герцеговины единого видения будущего этого государства.

Список использованной литературы:

1. Абашидзе А.Х., Солнцев А.М. 2010. Балканы — ахиллесова пята евро-атлантической безопасности. — *Научно-аналитический журнал обозреватель — Observer*. №8 (247). С. 57–65.

2. *Конституционное право зарубежных стран: учебник*. Под ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. 4-е изд. 2016. М. : Норма: Инфра-М. 976 с.

3. Половченко К.А. 2015. Конституционный контроль в Республике Хорватия. — *Конституционный контроль в зарубежных странах: коллективная монография*. Под ред. Е.Я. Павлова, Е.А. Кремянской. М. : МГИМО-Университет. С. 195–215.

4. Половченко К.А. 2003. *Конституционная юстиция в России и Украине (сравнительно-правовой анализ)*. Дисс. … канд. юрид. наук. М. 233 с.

5. Половченко К.А. 2015. Конституционный контроль в Боснии и Герцеговине. — *Конституционный контроль в зарубежных странах: коллективная монография*. Под ред. Е.Я. Павлова, Е.А. Кремянской. М. : МГИМО-Университет. С. 243–266.

6. Половченко К.А. 2017a. Влияние правовой природы на порядок формирования органа конституционного контроля: опыт Боснии и Герцеговины. — *Пробелы в российском законодательстве*. №2. С. 38–42.

7. Половченко К.А. 2017b. Теория и практика формирования органа конституционного контроля: опыт Сербии. — *Социально-политические науки*. № 1. С. 96–100.

8. Пономарева Е.Г. 2011. Босния и Герцеговина: государство без государственности. — *Вестник МГИМО-Университета*. № 1 (16). С. 44–76.

9. Ademović N., Marko J., Marković G. 2012. *Ustavno pravo Bosne I Herzegovine*. Sarajevo: Fondacija Konrad Adenauer. 488 s.

10. Kuzmanović R. 2002. *Ustavno pravo.* Бања Лука: Pravni fakultet Univerziteta u Banji Luci. 486 s.

11. Marković G. 2013. *Žurnal za kriminalistiku i pravo. Kontroverze o Ustavnom Sudu Bosne I Hercegovine*. Beograd: *Kriminalističko-policijska Akademija.* 170 s.

12. Nenadić B. 2012. *Ojemstvima nezavisnosti ustavnih sudova.* Beograd: Sluzbeni glasnik.184 s.

13. Savić S. 2000. *Konstitutivnost naroda u Bosni I Hercegovini.* Banja Luka: Правни факултет Универзитета u Бањи Луци. 390 s.

14. Simovic M. 2007. *Apelacijska jurisdikcija Ustavnog suda Bosne I Hercegovine. Primjena zakona o parnicnom postupku u Bosni I Hercegovini I regionu.* Sarajevo: Pravni fakultet Univerziteta u Istocnom Sarajevu. 182 s.

15. Steiner C., Ademović N. 2010. *Ustav Bosne i Hercegovine — Komentar*. Sarajevo: Fondacija Centar za javno parvo. 550 s.

16. Vučić O., Petrov V., Simović D. 2010. *Ustavni sudovi bivših jugoslovenskih republika. Teorija, norma, praksa.* Beograd: Dosje studio. 417 s.

17. Марковић Р. 2014. *Уставно право*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду; Досије студио. 588 s.

18. *Сењак К.* 2014. *Положај и перспектива уставног судства. Упоредноправни основи надлежности уставних судова у Босни и Херцеговини.* Београд: Уставни суд Републике Сербије. Јавно предузуће «Службени Гласник». 495 s.

References

1. Abashidze A.Kh., Solntsev A.M. Balkany — akhillesova pyata evro-atlanticheskoi bezopasnosti [Balkans — the Achilles heel of Euro-Atlantic security]. — *Observer*. 2010. №8 (247). P. 57–65. (in Russ.).

2. Ademović N., Marko J., Marković G. *Ustavno pravo Bosne I Herzegovine*. Sarajevo: Fondacija Konrad Adenauer. 2012. 488 p.

3. *Konstitutsionnoe pravo zarubezhnykh stran*. Pod red. M.V. Baglaya, Yu.I. Leibo, M.L. Entina. 4-e. izd. [Constitutional Law of Foreign Countries. Ed. By M.V. Baglay, Yu. I. Leibo, L.M. Entin. 4th. ed.]. Moscow: Norma: Infra-M Publ. 2016. 976 p. (in Russ.).

4. Kuzmanović R. *Ustavno pravo.* Бања Лука: Pravni fakultet Univerziteta u Banji Luci. 2002. 486 p.

5. Marković G. *Žurnal za kriminalistiku i pravo. Kontroverze o Ustavnom Sudu Bosne I Hercegovine*. Beograd: Kriminalističko-policijska Akademija. 2013. 170 p.

6. Markoviћ R. *Ustavno parvo* [The constitutional law]. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu; Dosije studio. 2014. 588 p. (in Serb.)

7. Nenadić B. *Ojemstvima nezavisnosti ustavnih sudova*. *Beograd.* Sluzbeni glasnik.184 s.

8. Polovchenko K.A. Konstitutsionnyi kontrol' v Respublike Khorvatiya [Constitutional Review in the Republic of Croatia]. — *Konstitucionnyj kontrol' v zarubezhnyh stranah: kollektivnaya*

monografiya. Pod red. E.Ja. Pavlova, E.A. Kremyanskoi [Constitutional Review in the Foreign Countries: a collective monograph. Ed. by E.Ja. Pavlov, E.A. Kremyanskaya]. Moscow: MGIMO-Universitet Publ. 2015. P. 195–215. (in Russ.).

9. Polovchenko K.A. Vliyanie pravovoi prirody na poryadok formirovaniya organa konstitutsionnogo kontrolya: opyt Bosnii i Gertsegoviny [The Influence of the Legal Nature on Formation of the Organ of Constitutional Control: the Experience of Bosnia and Herzegovina]. — *Gaps in the Russian Legislation*. 2017a. № 2. C. 38–42. (in Russ.).

10. Polovchenko K.A. *Konstitutsionnaya yustitsiya v Rossii i Ukraine (sravnitel'no-pravovoi analiz*.). Diss. … kand. yurid. nauk [Constitutional Justice in Russia and Ukraine (comparative analysis). Ph.D. thesis]. Moscow. 2003. 233 p. (in Russ.).

11. Polovchenko K.A. Konstitutsionnyi kontrol' v Bosnii i Gertsegovine [Constitutional Review in Bosnia and Herzegovina]. — *Konstitucionnyj kontrol' v zarubezhnyh stranah: kollektivnaya monografiya*. Pod red. E.Ja. Pavlova, E.A. Kremyanskoi [Constitutional Review in the Foreign Countries: a collective monograph. Ed. by E.Ja. Pavlov, E.A. Kremyanskaya]. Moscow: MGIMO-Universitet Publ. 2015. P. 243 — 266. (in Russ.).

12. Polovchenko K.A. Teoriya i praktika formirovaniya organa konstitutsionnogo kontrolya: opyt Serbii [Theory and Practice of Formation of Constitutional Control Body: Experience of Serbia]. — *Social and Political Sciences*. 2017b. № 1. P. 96–100. (in Russ.).

13. Ponomareva E.G. Bosniya i Gertsegovina: gosudarstvo bez gosudarstvennosti [Bosnia and Herzegovina: a state without statehood]. — *Bulletin of MGIMO-University*. 2011. № 1 (16). P. 44–76. (in Russ.).

14. *Savić S. Konstitutivnost naroda u Bosni I Hercegovini.* Banja Luka: Pravni fakultet Univerziteta u Вањi Lutsi 2000. 390 p.

15. Seњak K. *Polozhaj i perspektiva ustavnog sudstva. Uporednopravni osnovi nadlezhnosti ustavnikh sudova u Bosni i Khertsegovini* [Situation and prospects of the constitutional judicial system. Comparative law basis of the competence of constitutional

courts in Bosnia and Herzegovina]. Beograd. Ustavni sud Republike Serbije. Javno preduzuħe «Sluzhbeni Glasnik». 495 p. (in Serb.).

16. Simovic M. *Apelacijska jurisdikcija Ustavnog suda Bosne I Hercegovine. Primjena zakona o parnicnom postupku u Bosni I Hercegovini I regionu.* Sarajevo: Pravni fakultet Univerziteta u Istocnom Sarajevu. 2007. 182 p.

17. Steiner C., Ademović N. *Ustav Bosne i Hercegovine — Komentar*. Sarajevo: Fondacija Centar za javno parvo. 2010. 550 p.

18. Vučić O., Petrov V., Simović D. *Ustavni sudovi bivših jugoslovenskih republika. Teorija, norma, praksa.* Beograd: Dosje studio. 2010. 417 p.

РОЛЬ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА В ЗАЩИТЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО СУВЕРЕНИТЕТА

Автор. Половченко Константин Анатольевич, *кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного права МГИМО МИД России. Email: kpolovchenko@gmail.com*

Аннотация. Конституционный суд Сербии является одним из старейших органов конституционного контроля на европейском континенте. Возникнув еще во времена СФРЮ в соответствии с Конституцией Социалистической Республики Сербия 1963 года, он стал примером реализации кельзеновской модели конституционного контроля в социалистических государствах. С принятием новых конституций как социалистического, так и постсоциалистического периода, значительно менялся объем его компетенции, при том, что он продолжал оставаться органом, деятельность которого была направлена на защиту конституционности и законности в государстве. Не исключением в свете вышесказанного является принятие в 2006 году новой Конституции Республики Сербия, в соответствии с которой Конституционный суд является самостоятельным и независимым государственным органом, осуществляющим защиту конституционности и законности, а также права и свободы человека и меньшинств. В качестве защитника конституционности и законности, прав и свобод человека и меньшинств Конституционный суд Сербии наделен обширными полномочиями, направленными, в том числе, на обеспечение конституционности и законности при осуществлении гражданами прав на краевую автономию. В рамках данной статьи автор анализирует деятельность Конституционного суда в качестве активного защитника суверенитета и государственной целостности Республики Сербия.

Ключевые слова: Конституция Сербии 2006 года, административная автономия, система органов автономного образования, автономный край Воеводина, Устав автономного края Воеводина, Конституционный суд Сербии, конституционность и законность, решения Конституционного суда Сербии

Библиографическое описание: *Половченко К.А.* Роль Конституционного суда в защите государственного суверенитета // Актуальные проблемы сравнительного, зарубежного и российского конституционного права / под ред. И.А. Ракитской. М.: МГИМО-Университет. 2017. С. 448-463.

THE ROLE OF THE CONSTITUTIONAL COURT IN THE PROTECTION OF STATE SOVEREIGNTY

Author. Konstantin A. Polovchenko, *Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor, Associate Professor at the Department of Constitutional Law. MGIMO-University MFA Russia. Email: kpolovchenko@gmail.com*

Abstract. The Constitutional Court of Serbia is one of the oldest organs of constitutional control on the European continent. Originating in the days of the SFRY in accordance with the Constitution of the Socialist Republic of Serbia in 1963, it became an example of the implementation *the Kelzen model* of constitutional control in the socialist states.With the adoption of new constitutions of socialist and post-socialist periods, the scope of its competence changed significantly, despite the fact that it was still a body which activities were aimed at the protection of constitutionality and legality in the state. The adoption in 2006 of the new Constitution of the Republic of Serbia was not the exception. The Constitutional Court is an autonomous and independent state body responsible for the protection of constitutionality and legality, as well as the rights and freedoms of individuals and minorities. As protector of constitutionality and legality, the rights and freedoms of individuals and minorities, the Constitutional Court of Serbia is endowed with extensive powers

aimed, in particular, to ensure the constitutionality and legality in the exercise of the people's right to form regional autonomy. The author of the present article analyzes the activity of the Constitutional Court as an active defender of the sovereignty and territorial integrity of the Republic of Serbia.

Keywords: the Constitution of Serbia of 2006, administrative autonomy, the system of authorities of an autonomy, the Autonomous Province of Vojvodina, the Constitutional Court of Serbia, the constitutionality and legality, decisions of the Constitutional Court of Serbia

Citation: Polovchenko K.A. Rol' Konstitutsionnogo Suda v zashchite gosudarstvennogo suvereniteta [The Role of the Constitutional Court in the Protection of State Sovereignty]. — *Aktual'nye problemy sravnitel'nogo, zarubezhnogo i rossiiskogo konstitutsionnogo prava.* Pod red. I.A. Rakitskoi [Actual Problems of Comparative, Foreign and Russian Constitutional Law. Ed. by I.A. Rakitskaya]. Moscow: MGIMO-Universitet Publ. P. 448-463.

Конституция Сербии 2006 года в разделе I «Конституционные принципы» заложила основы современной демократической государственности. Согласно Конституции 2006 года Республика Сербия является унитарным государством, при этом государственная власть в Сербии ограничивается правом граждан на краевую автономию и местное самоуправление (ч. 1 статьи 12 Конституции РС). Конституционный принцип, предусмотренный в статье 12, получил свое развитие в главе 7 Конституции «Территориальное устройство». Так, в соответствии со статьей 177 Конституции Республики Сербия автономные края обладают полномочиями по вопросам, которые целесообразным образом могут быть решены в автономном крае при условии, если эти вопросы не относятся к компетенции Республики Сербия [Pajvančić 2009: 227].

Итак, согласно части 1 статьи 185 Конституции Республики Сербия устав является высшим правовым актом автономного края. Именно в уставе на основании и во исполнение Конституции Сербии устанавливается круг собственных полномочий ав-

тономного края, порядок формирования, организация и деятельность его органов, а также другие вопросы, представляющие интерес для автономного края. Устав автономного края принимается краевой скупщиной, с предварительного согласия Народной скупщины (ч. 2 ст. 185 Конституции РС). Причем согласие сербского Парламента дается в виде принятия специального правового акта, которым утверждается текст устава, представленного краевой скупщиной. В части 2 статьи 182 Конституция Республики Сербия предусмотрено, что Республика Сербия имеет на своей территории Автономный край Воеводина и Автономный край Косово и Метохия. При этом из двух ныне существующих на территории Республики Сербия автономных краев свой Устав принял только Автономный край Воеводина[1]. Так, с принятием новой Конституции Сербии 2006 года на ее основании был принят Устав Автономного края Воеводина 2009 года. При этом Устав Автономного края Воеводина в 2009 году имел ряд недостатков, в том числе связанных с нарушением как буквы, так и духа Конституции Республики Сербия 2006 года. В частности, вопреки положениям статьи 183 Конституции Сербии Устав Автономного края Воеводина 2009 года расширил круг вопросов, отнесенных Конституцией к предметам ведения автономного края. Кроме того, как справедливо отмечает профессор Р. Марковић, по своей структуре и дикции он напоминал скорее конституцию. Более того, большинство положений Устава Автономного края Воеводина 2009 года, касающихся порядка организации и деятельности органов Автономного края Воеводина, просто скопированы с соответствующих положений Конституции Республики Сербия 2006 года [Марковић 2014: 456]. По сути, разработчики Устава Воеводины 2009 года перенесли структуру организации власти Республики Сербия, установленную Конституцией Сербии 2006 года, на краевой уровень, соответственно, на порядок

[1] Следует обратить внимание на то, что еще на основании Конституции Республики Сербия 1990 года Автономный край Воеводина принял Устав 1991 года. С принятием же новой Конституции Сербии 2006 года на ее основании был принят Устав Автономного края Воеводина 2009 года.

организации и взаимоотношения органов власти Автономного края Воеводина, отождествив названия отдельных краевых органов с органами государственной власти Республики Сербия. В результате такого «свободного» нормотворчества в Сербии появился, например, помимо высшего исполнительного органа Республики [Половченко 2016: 95] еще один орган с названием Правительство, но уже на уровне Автономного края Воеводина.

К иным «конституционным порокам» Устава Автономного края Воеводина 2009 года можно отнести, например, то, что было проигнорировано установленное Конституцией Сербии 2006 года различие между государствообразующим сербским народом и национальными меньшинствами. Устав Автономного края Воеводина 2009 года объединил их под одним термином «национальные общины», которые в общем составе населения Автономного края Воеводина составляют, соответственно, численное большинство или меньшинство. Кроме того, Устав Автономного края Воеводина 2009 года ввел новую абсолютно неоправданную номенклатуру краевых актов, дифференцировав, например, решения краевой скупщины и иные решения органов автономного края. Интересным является и то, что в ходе разработки и принятия Закона об утверждении компетенции Автономного края Воеводина 2009 года в текст этого Закона были внесены поправки с тем, служащие «прикрытием» для соответствующих положений проекта Устава автономного края Воеводина, несмотря на то, что конституционность этих поправок уже на этапе разработки и принятия Закона вызывала сомнение сербских конституционалистов [Марковић 2014: 456]. В итоге большинство таких положений Закона были признаны Конституционным судом Сербии противоречащими Конституции.

Как результат, аналогично ситуации, сложившейся с конституционностью ряда положений Закона об утверждении компетенции Автономного края Воеводина 2009 года, развитие событий ожидало и сам Устав Автономного края Воеводина 2009 года, значительный объем положений которого стал предметом рассмотрения дела о конституционности и законности Устава Автономного края Воеводина 2009 года в Конституционном суде Сербии.

Уже 14 декабря 2009 года непосредственно после его принятия в отношении Устава Автономного края Воеводина было возбуждено производство о его конституционности и законности.

Изначально Конституционный суд выделил два конституционно-правовых вопроса, ответы на которые являлись существенными для принятия решения о соответствии Конституции Республики Сербия как Устава Автономного края Воеводина 2009 года в целом, так и отдельных его оспоренных положений. Один вопрос был связан с установлением правовой природы устава, как высшего правового акта автономной края, от чего напрямую зависел объем регулирования этого акта. Другой вопрос касался системы власти автономного края и ее соответствия установленным Конституцией 2006 года конституционным принципам. При этом ответ на второй вопрос в полной мере зависел от принятой концепции правовой природы устава автономного края.

Следует обратить внимание на то, что в сербской доктрине существует два подхода к правовой природе устава как высшего правового акта автономного края. Первый подход представляют Тамаш Корхес и Дарко Симович. По мнению Тамаша Корхеса, «Устав Автономного края Воеводина является *sui generis* специфическим нормативно-правовым актом. Он обладает частично учредительным характером, ограниченным Конституцией и частично законами Республики Сербия» [Korhec 2009: 11]. В силу выше изложенного устав является не типичным подзаконным актом, а скорее особым подзаконным актом, который занимает особое место в иерархии правовых актов. При этом его подзаконный характер не всегда одинаково выражен, что напрямую зависит от сферы регулирования. Такой подход к правовой природе устава учитывает специальный порядок его принятия, в котором участвуют два представительных органа. Первым из них является высший законодательный орган Республики Сербия, а вторым — представительный орган граждан Воеводины, что дает уставу специфическую юридическую силу, которая и не позволяет в полной мере отождествить его с другими подзаконными нормативными актами» [Korhec 2009: 13]. Более того, следует учитывать и то, что при даче согласия на устав автономного края

Народная скупщина Республики Сербия принимает решение абсолютным большинством своих членов. Еще одним аргументом в пользу того, что устав — это учредительный документ, являются, по мнению профессора Корхеса, положения статей 179, 180, 183 Конституции Республики Сербия, предусмотревшие, что автономный край в соответствии с Конституцией самостоятельно устанавливает структуру, порядок избрания и компетенцию своих органов и подчиненных им публичных служб. Таким образом, зарезервировав за автономным краем соответствующие предметы ведения, в рамках которых автономный край осуществляет самостоятельное регулирование, сербский конституционный законодатель тем самым признал существование элементов учредительности в уставе как высшем правовом акте автономии как формы территориальной децентрализации.

По мнению профессора Д. Симовича, власть территориальной автономии носит деривативный, производный характер. Поэтому когда речь заходит о правовой природе устава как высшего правового акта автономного края, можно сделать вывод о том, что он по своему характеру не является учредительным, поскольку территориальная автономия была установлена и определена Конституцией, а не уставом [Simović 2013: 67]. При этом, такая позиция в некоторой степени допускает возможность того, что устав автономного края, хотя и не является учредительным по своей природе, все же обладает и определенными элементами учредительности. Эти элементы учредительности относятся к самостоятельности Автономного края Воеводина регулировать компетенцию, формирование, организацию и деятельность органов и служб автономного края. Таким образом, несмотря на то, что автономный край не обладает правом на самоопределение, элементы учредительности его устава связаны с установленным Конституцией правом на самоорганизацию автономного края. В этом аспекте устав автономного края не является обычным подзаконным актом, поскольку в соответствии с Конституцией 2006 года компетенция Народной скупщины как законодательного органа Республики Сербия исключена в этой сфере. Соответственно, когда речь

идет о гарантированном Конституцией праве на самоорганизацию, автономный край при принятии устава не связан законами, а только Конституцией Республики Сербия. В результате, профессор Д. Симович делает вывод о том, что, поскольку устав содержит исходные нормы, т.е. нормы, которыми первоначально регулируются некоторые вопросы, устав автономного края действительно содержит некоторые элементы учредительного характера [Simović 2013: 68].

И все же более распространенным среди сербских конституционалистов является подход, в соответствии с которым устав автономного края является разновидностью обычного подзаконного акта. Такой подход основан, прежде всего, на конституционных положениях, в соответствии с которыми «уставы, решения и все другие общие акты автономных краев (...) должны соответствовать закону» (ч. 2 ст. 195 Конституции РС); Конституционный суд принимает решение о «соответствии устава и общих актов автономных краев (...) Конституции и закону» (п. 4 ч. 1 ст. 167 Конституции РС).

Что же касается аргументов противников данной позиции относительно того, что устав как высший акт автономного края принимается в специальном усложненном порядке, то в ответ на них предлагается ряд контраргументов. Так, Владан Петров полагает, что с одной стороны, усложненный порядок принятия устава не подразумевает более высокую юридическую силу этого обычного подзаконного акта. С другой стороны, роль Народной скупщины в процедуре принятия устава является следствием необходимости осуществления правового контроля центральной республиканской власти за децентрализованной властью [Petrov, Simović 2013: 145]. По мнению профессора В. Кутлешича, роль Народной скупщины в процедуре принятия устава предусмотрена не в целях обеспечения большей юридической силы этого правового акта, речь идет о часто встречающемся в сравнительном правоведении инструменте контроля за автономными образованиями, что означает как раз нечто противоположное равенству и партнерству. В конце концов, если в Конституции прямо предусмотрено то, что устав должен не противоречить закону,

то нет вообще оснований оспаривать то, что устав является подзаконным актом [Kutlešić 2009: 91].

Однако, профессор Ратко Маркович отмечает: «Исходя из текста Конституции, можно вывести как формальное, так и материальное понятие краевого устава. В формальном смысле краевой устав является подзаконным общим нормативно-правовым актом, ограниченным Конституцией и законом одновременно (...). В материальном смысле краевой устав является органическим актом, содержащим правовые нормы об организации и деятельности краевых органов и краевых публичных служб в рамках компетенции автономного края, установленной Конституцией» [Marković 2009: 69]. Таким образом, позиция профессора Марковича представляет собой некий компромисс в отношении вышеизложенных подходов и фактически допускает вывод о том, что устав автономного края, хотя и не является учредительным по своей природе, все же несет в себе отдельные признаки учредительности.

Возвращаясь непосредственно к делу о конституционности Устава 2009 года, следует обратить внимание на то, что в мае 2013 года по этому делу были проведены публичные слушания о (не)конституционности Устава Автономного края Воеводина. На публичные слушания были приглашены выдающиеся сербские конституционалисты, в том числе и цитированные выше ученые. Знакомство с текстом окончательного Решения по данному делу от 5 декабря 2013 года позволяет говорить о том, что ряд аргументов, высказанных на публичных слушаниях, были учтены Конституционным судом.

Итак, в мотивировочной части своего решения по делу о конституционности и законности Устава Автономного края Воеводина Конституционный суд исходил из того, что «…автономные образования, как юридически оформленное выражение автономии, представляют собой форму территориальной организации унитарного государства и, следовательно, являются частью внутреннего государственного устройства. Поэтому основное правило, выраженное правовой теории, подтвержденное сравнительно-правовой практикой, указывает на то, что центральная власть

своей конституцией и законами определяет степень независимости автономных образований, и это касается, прежде всего, вида и объема их компетенции, и взаимоотношений с органами центральной власти, а также самой организации автономных образований или, по крайней мере, основных, ключевых элементов этой организации, что и подтверждает то, что автономные образования не располагают учредительной властью, которая содержала бы в себе признаки государственности».

Опираясь на выше обозначенную точку зрения, в Решении от 5 декабря 2013 года Конституционный суд Сербии занял следующие принципиальные позиции: во-первых, «автономный край является образованием-продуктом Конституции, и таким образом, является производным, а не оригинальным образованием», и, следовательно, устав автономного края «не может иметь характер учредительного акта»; во-вторых, «устав автономного края в иерархии национальных общих правовых актов является общим правовым актом, юридическая сила которого ниже юридической силы Конституции и закона»; в-третьих, «автономные единицы не обладают собственной учредительной властью, которая содержала бы в себе признаками государственности»; в-четвертых, «автономный край не уполномочен собственными актами определять свои полномочия»; в-пятых, к предмету устава автономного края относятся «в первую очередь вопросы, касающиеся организации и компетенции краевых органов и служб, создаваемых автономным краем, вопросы распределения полномочий между отдельными органами». Наконец, определенный интерес представляет заявленная в Решении позиция Конституционного суда о том, что «… несмотря на то, что производство по проверке конституционности и законности устава, возбужденное в порядке, предусмотренном Конституцией, соответственно, Законом о Конституционном суде, относится к компетенции Конституционного суда, тем не менее, это не значит, что Народная скупщина именно в качестве носителя учредительной и законодательной власти путем дачи предварительного согласия на устав автономного края не осуществляет своеобразный надзор за конституционностью и законностью этого правового акта».

Исходя из выше обозначенных своих позиций, Конституционный суд установил, что ряд положений Устава Автономного края Воеводина противоречит Конституции. Среди них и положения о равенстве национальных общин в Автономном крае Воеводина, причем в Решении Конституционный суд подчеркивает, что термин «национальная община» не может быть распространен на сербский народ как государствообразующий народ в Сербии, что вытекает из положений статьи 1 Конституции Республики Сербия: «Республика Сербия является государством сербского народа и всех живущих в нем граждан…». Кроме того, противоречащими Конституции 2006 года были признаны положения о Новом Саде в качестве главного административного центра Автономного края Воеводины, положения об Академии наук и искусств Воеводины; положения о создании Совета национальных общин в качестве «специального органа» Скупщины Автономного края Воеводина. Несоответствующими Конституции Республики Сербия были признаны положения Устава о территории Автономного края Воеводина, поскольку территориальная организация в системном порядке установлена Законом о территориальной Республики Сербия. Особо хотелось отметить то, что Конституционным судом были признаны неконституционными ряд положений, касающихся основополагающего определения Автономного края Воеводина, который, как указывается в Решении от 5 декабря 2013 года, не является автономным краем «гражданок и граждан, проживающих в нем», но Автономным краем Республики Сербия, то есть всех граждан Республики Сербия.

Что же касается самой концепции и структуры власти в Автономном крае Воеводина, то Конституционный суд Сербии признал неконституционными положения о Скупщине Автономного края Воеводина как носителе «нормативной власти» в ней, а также ряд положений о Правительстве Автономного края Воеводина как носителе «исполнительной власти», поскольку, по мнению Конституционного суда Сербии, носителями государственной власти в унитарном государстве могут быть только государственные органы. Более того, Конституционный суд признал «оспоримой в конституционно-правовом смысле концепцию

устройства исполнительной системы Автономного края Воеводина». Исследовав содержание нормативной системы Автономного края, заложенной Уставом 2009 года, Конституционный суд установил, что оно противоречит положениям статьи 195 Конституции. В связи с этим, учитывая положения части 1 статьи 185 Конституции, в которой указано, что высшим правовым актом автономного края является устав, Конституционный суд дал официальное толкование части 3 статьи 195 Конституции, предусматривающей то, что «все общие акты автономных краев должны соответствовать их уставам, из чего следует, что среди общих актов автономных краев иерархические отношения существуют только между уставом и остальными общими правовыми актами автономного края, поэтому все они, за исключением устава, обладают одинаковой юридической силой, и ни один из них не может обладать более высокой юридической силой по отношению к другим».

Итогом вынесенного 5 декабря 2013 года Решения Конституционного суда Сербии стало то, что более чем две третьих положений Устава Автономного края Воеводина были признаны в целом или частично не соответствующими Конституции Республики Сербия. Это ставило под вопрос всю нормативную и функциональную систему Автономного края Воеводина. Именно поэтому Конституционный суд в целях обеспечения функционирования Автономного края Воеводина отложил опубликование своего решения о неконституционности положений Устава 2009 года на максимально допустимый Законом о Конституционном суде срок в шесть месяцев с тем, чтобы «в течение этого срока Скупщина Автономного края Воеводина в качестве органа, уполномоченного на принятие Устава, и Народная скупщина в качестве органа, дающего предварительное согласие на принятие Устава, привели Устав в соответствие с Конституцией». В результате, Народная скупщина Сербии и Скупщина Автономного края оказались в предельно сложной ситуации, поскольку опубликование Решения Конституционного суда по окончании шестимесячного срока влекло утрату юридической силы основных положений Устава Автономного края Воеводина 2009 года, при

том, что остальные его нормы были выражением концепции этого акта, в отношении которой Конституционный суд установил, что она также не соответствует Конституции Сербии. В итоге, действуя в соответствии с Решением Конституционного суда на основании части 2 статьи 185 Конституции Республики Сербия и Решения о предоставлении предварительного согласия Народной скупщины Республики Сербия Скупщина автономного края Воеводина на заседании, состоявшемся 22 мая 2014 года, приняла новый Устав Автономного края Воеводина 2014 года.

***

Подводя итог проведенному в статье исследованию, следует обратить внимание на то, что в Решении от 5 декабря 2013 года Конституционный суд Республики Сербия, признав более чем две третьих положений Устава Автономного края Воеводина неконституционными, разработал доктринальную основу установленной Конституцией 2006 года концепции территориальной автономии. Активизм Конституционного суда, проявленный в ходе разбирательства по выше изложенному делу, свидетельствует в пользу того, что орган конституционного контроля, проявив себя в качестве активного защитника суверенитета и государственной целостности Республики Сербия, становится «органом развития конституционного права этого государства» [Simović 2013: 66]. Убедительным доказательством тому являются правовые позиции Конституционного суда Республики Сербия, которые заложили основу разработанного краевым законодателем ныне действующего Устава Автономного края Воеводина 2014 года.

Список использованной литературы:

1. *Конституционно-правовые основы судебной власти в зарубежных странах: коллективная монография*. Под ред. К.В. Карпенко. 2017. М. : МГИМО-Университет. 2017. 325 с.

2. Половченко К.А. 2003. *Конституционная юстиция в России и Украине (сравнительно-правовой анализ)*. Дисс. … канд. юрид. наук. М. 233 с.

3. Половченко К.А. 2013. Институт судебного конституционного контроля в постсоветских государствах. — *Вестник МГИМО-Университета.* № 3 (30). С. 116–120.

4. Половченко К.А. 2015. Конституционный контроль в Республике Сербия. — *Конституционный контроль в зарубежных странах: коллективная монография.* Под ред. Е.Я. Павлова, Е.А. Кремянской. М. : МГИМО-Университет. С. 216–242.

5. Половченко К.А. 2016a. Избирательные споры как объект конституционного правосудия: на примере Сербии. — *Социально-политические науки*. № 4. С. 205–209.

6. Половченко К.А. 2016b. Особенности формирования и ответственность Правительства Республики Сербия. — *Пробелы в российском законодательстве*. № 5. С. 93–56.

7. Korhec T. 2009. *Predlog novog statuta AP Vojvodine — ispunjavanje ustavnog okvira ili pokušaj protivustavnog i protivzakonitog stvaranja države u državi.* Beograd: Sluzbeni glasnik. 128 s.

8. Kutlešić V. 2009. *"Predlog statuta AP Vojvodine i Ustav Srbije". Predlog statuta AP Vojvodine — naučna rasprava.* Beograd. 128 s.

9. Marković R. 2009. *Predlog statuta AP Vojvodine — naučna rasprava.* Beograd. 112 s.

10. Milosavljević B. 2012. Ustavnopravni koncept teritorijalne autonomije u Srbiji. — *Pravni život*. №12. S. 127–140.

11. Pajvančić M. 2009. *Komentar Ustava Rebublike Srbije.* Beograd: Fondacija Konrad Adenauer. 280 s.

12. Пајванчић М. 2014. *Уставно право*. Нови Сад: Правни факултет. 344 с.

13. Petrov V., Simović D. 2013. *Statut kao podzakonski akt bez elemenata konstitutivnosti — uz dilemu o pravnoj prirodi Statuta AP Vojvodine od 2009. Godine*. Banja Luka. 240 s.

14. Simović D. 2013. *Ustavno uobličavanje teritorialne autonomije Vojvodine. Žurnal za kriminalistiku i pravo*. Beograd: Kriminalističko-policijska Akademija. 170 s.

15. Vučić O., Petrov V., Simović D. 2010. *Ustavni sudovi bivših jugoslovenskih republika.Teorija, norma, praksa*. Beograd: Dosje studio. 417 s.

16. Стојановић Д. 2007. *Уставно право.* Ниш: Свен-Ниш. 445 с.
17. Марковић Р. 2014. *Уставно право.* Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, Досије студио. 588 с.

References:

1. *Konstitutsionno-pravovye osnovy sudebnoi vlasti v zarubezhnykh stranakh: kollektivnaya monografiya*. Pod red. K.V. Karpenko [Constitutional Bases for Judicial Power in the Foreign Countries: a collective monograph]. Moscow: MGIMO-Universitet Publ. 2017. 325 p. (in Russ.).
2. Korhec T. *Predlog novog statuta AP Vojvodine — ispunjavanje ustavnog okvira ili pokušaj protivustavnog i protivzakonitog stvaranja države u državi.* Beograd: Sluzbeni glasnik. 2009.128 p.
3. Kutlešić V. *"Predlog statuta AP Vojvodine i Ustav Srbije". Predlog statuta AP Vojvodine — naučna rasprava*. Beograd. 2009. 128 p.
4. M. Pajvanchiћ. 2014. *Ustavno parvo* [Constitutional Law]. Novi Sad: Pravni fakultet. Publ. 2014. 344 p. (in Serb.).
5. Marković R. *Predlog statuta AP Vojvodine — naučna rasprava*. Beograd. 2009. 112 p.
6. Markoviћ R. *Ustavno parvo* [The Constitutional Law]. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu Publ; Dosije studio Publ. 2014. 588 p. (in Serb.).
7. Milosavljević B. Ustavnopravni koncept teritorijalne autonomije u Srbiji. — *Pravni život*. 2012. №12. P. 127–140.
8. Pajvančić M. *Komentar Ustava Rebublike Srbije*. Beograd: Fondacija Konrad Adenauer. 2009. 280 p.
9. Petrov V., Simović D. *Statut kao podzakonski akt bez elemenata konstitutivnosti — uz dilemu o pravnoj prirodi Statuta AP Vojvodine od 2009. Godine*. Banja Luka. 2013. 240 p.
10. Polovchenko K.A. Institut sudebnogo konstitutsionnogo kontrolya v postsovetskikh gosudarstvakh [The Institute of Judicial Constitutional Control in the Post-Soviet States]. — *Bulletin of MGIMO-University*.. 2013. №3 (30). P. 116–120. (in Russ.).
11. Polovchenko K.A. Izbiratel'nye spory kak ob"ekt konstitutsionnogo pravosudiya: na primere Serbii [Electoral Disputes as an

Object of Constitutional Control: the example of Serbia]. — *Social and Political Sciences*. 2016a. № 4. P. 205–209. (in Russ.).

12. Polovchenko K.A. *Konstitutsionnaya yustitsiya v Rossii i Ukraine (sravnitel'no-pravovoi analiz*.). Diss. … kand. yurid. nauk [Constitutional Justice in Russia and Ukraine (comparative analysis). Ph.D. thesis]. Moscow. 2003. 233 p. (in Russ.).

13. Polovchenko K.A. Konstitutsionnyi kontrol' v Respublike Serbiya. [Constitutional Review in the Republic of Serbia]. — *Konstitucionnyj kontrol' v zarubezhnyh stranah: kollektivnaya monografiya*. Pod red. E.Ja. Pavlova, E.A. Kremyanskoi [Constitutional Review in the Foreign Countries: a collective monograph. Ed. by E.Ja. Pavlov, E.A. Kremyanskaya]. Moscow: MGIMO-Universitet Publ. 2015. P. 216 — 242. (in Russ.).

14. Polovchenko K.A. Osobennosti formirovaniya i otvetstvennost' Pravitel'stva Respubliki Serbiya [Features of Formation and Responsibility of the Government of the Republic of Serbia]. — *Gaps in the Russian Legislation*. 2016b. № 5. P. 93–56. (in Russ.).

15. Simović D. *Ustavno uobličavanje teritorialne autonomije Vojvodine. Žurnal za kriminalistiku i pravo*. Beograd: Kriminalističko-policijska Akademija. 2013. 170 p.

16. Stojanoviћ D. *Ustavno parvo* [The Constitutional Law]. Nish: Sven-Nish Publ. 2007. 445 p. (in Serb).

17. Vučić O., Petrov V., Simović D. *Ustavni sudovi bivših jugoslovenskih republika. Teorija, norma, praksa*. Beograd: Dosje studio. 2010. 417 p.

СОВРЕМЕННЫЕ ОСОБЕННОСТИ ПРЕЗИДЕНТСКОЙ ВЛАСТИ В ВОСТОЧНОЙ РЕСПУБЛИКЕ УРУГВАЙ

Автор. Попов Владимир Витальевич, *кандидат юридических наук. Email: vlapov98@gmail.com*

Аннотация. В статье проанализированы особенности формирования, функционирования и полномочий президента Восточной Республики Уругвай. Уругвайская конституционно-правовая система, в которой президент наделен правом досрочного роспуска парламента — Генеральной ассамблеи, а законодательный орган может выражать правительству во главе с президентом вотум недоверия, нетипична для государств Латинской Америки. Ознакомление с особенностями конституционного статуса президентской власти дает возможность глубже познать и полнее оценить степень демократичности и эффективности работы высшей государственной власти в Уругвае.

Ключевые слова: президент Уругвая; вице-президент Уругвая; Генеральная ассамблея Уругвая; Палата представителей Уругвая; Сенат Уругвая; правительство Уругвая; исполнительная власть Уругвая; чрезвычайное законодательство в Уругвае; избирательная система Уругвая; взаимоотношения президент-парламент в Уругвае; вотум недоверия

Библиографическое описание: *Попов В.В.* Современные особенности президентской власти в Восточной Республике Уругвай // Актуальные проблемы сравнительного, зарубежного и российского конституционного права / под ред. И.А. Ракитской. М. : МГИМО-Университет. 2017. С. 464-484.

THE MODERN FEATURES OF PRESIDENTIAL POWER IN THE EASTERN REPUBLIC OF URUGUAY

Author. Vladimir V. Popov, *Candidate of Juridical Sciences. Email: vlapov98@gmail.com*

Abstract. The article analyzes peculiarities of formation, functioning and powers of the President of the Eastern Republic of Uruguay. The Uruguayan constitutional and legal system in which the President has the right to early dissolution of Parliament (the General Assembly), and the legislature may vote for no confidence to the government headed by President is not typical for Latin America. Familiarization with the peculiarities of the constitutional status of presidential power gives the possibility of more thorough understanding and assessment of the degree of democracy and efficiency of the state authority in Uruguay.

Keywords: the President of Uruguay, the Vice-President of Uruguay, the General Assembly of Uruguay, the House of Representatives of Uruguay, the Senate of Uruguay, the Uruguayan government, executive power in Uruguay, emergency legislation in Uruguay, the electoral system of Uruguay, the relationship between the President and the Parliament in Uruguay, a vote of no confidence

Citation: Popov V.V. Sovremennye osobennosti prezidentskoi vlasti v Vostochnoi Respublike Urugvai [The Modern Features of Presidential Power in the Eastern Republic of Uruguay]. — *Aktual'nye problemy sravnitel'nogo, zarubezhnogo i rossiiskogo konstitutsionnogo prava.* Pod red. I.A. Rakitskoi [Actual Problems of Comparative, Foreign and Russian Constitutional Law. Ed. by I.A. Rakitskaya]. Moscow: MGIMO-Universitet Publ. P. 464-484.

В системе высших органов государственной власти Уругвая ведущая роль принадлежит президенту и возглавляемому им правительству. Президентская власть в Уругвае рассматривается как важный фактор, определяющий деятельность всей системы государственных органов и характер установленного в стране политического режима. В зависимости от проводимой президен-

том политической линии строится внутренняя и внешняя политика страны.

Государственно-правовая история Уругвая наглядно демонстрирует, что любое изменение объема президентских полномочий в сторону их сужения или расширения по сравнению с объемом полномочий других высших органов государственной власти, равно как и динамика взаимоотношений президента с законодательной и судебной ветвями власти, с политическими партиями, институтами гражданского общества, а также с вооруженными силами и специальными службами, прямо влияет на реализацию действующих конституционных норм.

В современной уругвайской конституционной доктрине имеются особенности толкования понятия «исполнительная власть». Так, в частности, термин «исполнительная власть» трактуется двояко: в широком смысле — это совокупность органов, подчиненных непосредственно президенту и правительству, включая Бюро планирования и бюджета *("Oficina de Planeamiento y Presupuesto")* и Национальное бюро гражданской службы *("Oficina Nacional del Servicio Civil"),* которые собственно составляют так называемую центральную администрацию. В узком смысле исполнительная власть определяется как орган, осуществляющий руководство структурами центральной администрации, т.е. речь идет исключительно о президенте страны, который формирует и возглавляет правительство.

По действующей Конституции Уругвая 1967 года президент признается одновременно руководителем государства и правительства. В качестве руководителя государства президент обладает конституционными полномочиями и издает за своей подписью декреты — подзаконные акты. В отличие от большинства государств Латинской Америки, где в функции президента зачастую входит издание специальных законодательных декретов (декретов-законов), уругвайский глава исполнительной власти не обладает подобными конституционными полномочиями. Таким образом, в Уругвае исключена возможность принятия единоличных президентских нормативных актов по важнейшим направлениям политики вне конституционной законодательной

процедуры в парламенте страны. Такая ситуация подтверждает отсутствие в Уругвае нормотворческих функций исполнительной власти и свидетельствует о том, что парламент страны — Генеральная ассамблея, в действительности обладает реальными законодательными полномочиями.

В качестве главы правительства президент проводит в жизнь политические установки своего кабинета, при этом не несет политической ответственности перед парламентом в отличие от министров, которые подлежат парламентскому контролю за свои действия в области управления и издаваемые подзаконные акты. Толкование конституционных норм подразумевает, что президент по аналогии с членами парламента никогда не может быть обвинен за высказанные мнения и позицию в период исполнения своих обязанностей.

Важным фактором, влияющим на значимость президента в системе государственных органов Уругвая, является его право выступать в качестве инициатора внесения на рассмотрение Генеральной ассамблеи «чрезвычайного законодательства», в случае принятия которого может быть видоизменен политический режим в стране, временно ограничен объем демократических прав и свобод уругвайских граждан. Президенту, как главе Совета министров, также предоставлены полномочия по внесению законопроектов, носящих «безотлагательный» характер *(“Pronto despacho”)*, которые Генеральная ассамблея должна рассмотреть в срочном режиме. Таким образом, исполнительная власть имеет конституционный инструмент, позволяющий в ускоренном режиме законодательно утверждать важные для себя государственные планы и программы. Однако этому правительственному инструменту в конституции противостоят серьезные правовые «противовесы». Так, правительству не разрешается направлять в парламент одновременно более одного «срочного» законопроекта. Кроме того не могут быть объявлены безотлагательными законопроекты, касающиеся бюджета, а также те, которые для своего утверждения требуют в парламенте квалифицированное большинство голосов.

Уругвайская государственно-правовая модель в рамках латиноамериканского конституционализма носит наиболее мягкий характер, чему способствовали такие нововведения конституционной реформы 1997 года, как ответственность министров перед Генеральной ассамблеей и возможность ее роспуска президентом — характерные элементы парламентаризма [Correa Freitas 2003: 25-26]. Как полагает уругвайский исследователь-правовед Эктор Гросс Эспиэль, для парламентской системы в чистом виде Уругваю все же не хватает разделения функций главы государства и главы правительства, введения поста политически ответственного главы правительства (премьер-министра), а также конституционно закрепленной процедуры одобрения парламентом состава правительства [Gros Espiell 2002]. С учетом изложенного можно констатировать, что современная уругвайская форма правления носит выраженный полупрезидентский характер.

Присущие уругвайскому парламенту функции делают из него реального политического игрока, способного осуществлять влияние и контроль над исполнительной властью в определенных нормативных пределах. В частности, это нашло подтверждение в период с 2000 по 2005 гг., когда президентом Уругвая был избран Хорхе Батлье — представитель традиционной партии «Колорадо», а большинство в Генеральной ассамблее получил блок оппозиционных партий «Широкий Фронт».

Известный российский ученый-конституционалист В.Е.Чиркин в работе «Глава государства: Сравнительно-правовое исследование» утверждает, что в тех странах Латинской Америки, где нормы конституций предусматривают определенную конвергенцию элементов президентской и парламентской республик, черты парламентаризма все же сведены к минимуму [Чиркин 2010]. В качестве примера автор ссылается на Уругвай. В этой связи следует отметить, что в данном случае Уругвай занимает несколько особое правовое положение. В этой стране действует принцип ответственности правительства перед Генеральной ассамблеей. Президент, формируя правительство, «назначает министрами лиц, пользующихся парламентской поддержкой, гарантирующей им пребывание в должности» (ст. 174

Конституции Уругвая). При этом он может поставить на заседании Генеральной ассамблеи вопрос о доверии составу кабинета министров. Парламент решает данный вопрос абсолютным большинством голосов. Он может утвердить состав правительства или отказать в доверии всему составу правительства или отдельным министрам. Вместе с тем в Уругвае отказ в вотуме доверия правительству никаких обязательных юридических последствий, присущих парламентским республикам (отставка правительства или досрочный роспуск парламента), не вызывает. Принятие таких решений остается на усмотрение президента. Это очевидно снижает уровень парламентской ответственности правительства, но говорить о его минимальном уровне представляется достаточно дискуссионным.

Что касается уругвайского конституционализма, то последовавший после падения в 1985 году военной диктатуры демократический процесс способствовал переходу от двухпартийной к многопартийной политической системе [Орлов 2016], что создало предпосылки к усилению роли Генеральной ассамблеи. Вместе с тем полупрезидентская республика в Уругвае (президентско-парламентская — по определению В.Е.Чиркина) по-прежнему характеризуется достаточно сильной властью главы государства, который самостоятельно определяет целесообразность отставки правительства при вынесении ему вотума недоверия со стороны парламента, а также оправданность своим решением досрочно распустить законодательный орган. Таким образом, в центре всего государственно-правового механизма Уругвая, несмотря на наличие парламентской ответственности правительства, остается президент, что очевидно контрастирует со статусом главы государства в классических парламентских республиках.

Президент Уругвая совместно с вице-президентом избирается на пятилетний срок путем прямого голосования граждан без каких-либо промежуточных инстанций. На президентских выборах вся республика считается единым избирательным округом[1].

[1] См.: Закон № 7.812 «О выборах» (дата принятия: 16.01.1925). URL: http://pdba. georgetown.edu/Parties/Uruguay/ Leyes/LeyElecciones.pdf (accessed:

При подсчете голосов применяется мажоритарная система абсолютного большинства, когда для избрания на пост руководителя исполнительной власти необходимо получить абсолютное большинство действительных бюллетеней. Если ни один из кандидатов не набирает абсолютного большинства голосов в первом туре, то проводится второй тур выборов между двумя кандидатами, получившими наибольшее число голосов. На нем кандидаты выступают в персональном качестве (без указания на принадлежность к конкретной партии) и должны для победы набрать простое большинство голосов.

Если победившие на выборах лица не объявлены Судом по избирательным делам президентом или вице-президентом ко дню, когда они должны принять на себя выполнение указанных функций, или результаты выборов признаны недействительными, лицо, ранее занимавшее пост президента, передает свои полномочия председателю Верховного суда, который осуществляет их до объявления имени вновь избранного президента. На указанный период полномочия председателя Верховного суда приостанавливаются.

Вице-президент в случае постоянного отсутствия президента уполномочен исполнять его функции в полном объеме. Он также замещает главу государства в период выезда последнего за пределы страны, отпуска или болезни. Если президент лишается возможности исполнять свои функции из-за тяжелой болезни или смерти, вице-президент замещает его до конца предусмотренного срока полномочий. Вице-президент одновременно является по должности спикером Генеральной ассамблеи и председателем Сената.

Если в отсутствие президента вице-президент не имеет возможности замещать должность главы государства, то применяются положения ст. 153 Конституции Уругвая, разрешающие временно вплоть до избрания нового президента исполнять его

17.03.2017) и Закон № 17.113 «Об изменении и отмене некоторых статей закона № 7.812 “О выборах”» от 09.06.1999 г. URL: http://200.40.229.134/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=17113&Anchor= (accessed: 17.03.2017).

обязанности сенатору, стоящему первым, а если таковой отсутствует вторым и далее в избирательном списке партии, от которой первоначально избирался президент. Интересно отметить, что уругвайская модель замещения вакантной должности президента не распространяет это право на руководителя законодательного органа или членов кабинета министров, как, например, в США [Gatto, Trochon 1996: 86].

Конституция устанавливает конкретный срок вступления президента и вице-президента в должности. Инаугурация проводится первого марта года, следующего за годом выборов. В этот день президент и вице-президент республики вступают в свои должности в присутствии членов обеих палат Генеральной ассамблеи, принося присягу следующего содержания: «Я, N.N., обязуюсь верно и преданно выполнять порученные мне обязанности, охранять и защищать конституцию Республики» (ст. 158 Конституции Уругвая).

Президент пользуется теми же правами, привилегиями и подпадает под те же ограничения, что и депутаты Генеральной ассамблеи. Президент получает вознаграждение за свою деятельность (ст. 169 Конституции Уругвая). Его размер определяется законом перед каждыми выборами и не может быть увеличен во время срока полномочий текущего президента. Президент лишен права получать иные виды доходов, кроме как официальную заработную плату или установленную по окончании срока его деятельности пенсию.

В Уругвае отсутствует процедура досрочного отзыва президента и иные формы его ответственности перед электоратом. Латиноамериканские страны восприняли американскую систему предъявления президенту конституционных обвинений в порядке процедуры импичмента. Она запускается в случае нарушения президентом конституции или совершения им иного тяжкого преступления (конкретно конституцией не установлено).

Предъявление такого обвинения является исключительной компетенцией Палаты представителей. Эта процедура проводится в присутствии членов Сената после того, как по обращению одного или группы депутатов был поставлен вопрос о наличии

в действиях президента признаков состава преступления. Если обвинение против президента, выдвинутое в Палате представителей, будет поддержано двумя третями голосов от общего числа членов этой палаты, исполнение полномочий президента Уругвая приостанавливается. Далее Сенат проводит публичное рассмотрение дела и может большинством в две трети голосов вынести решение об отстранении обвиняемого от исполнения обязанностей, после чего дело передается в соответствующий суд общей юрисдикции (ст. 102, ст. 103 Конституции Уругвая).

Статья 172 Конституции устанавливает, что обвинение президенту может быть предъявлено только в порядке, рассмотренном выше и только во время исполнения им своих обязанностей или в течение шести месяцев после окончания срока его полномочий. В указанный период он не имеет права менять место жительства на территории республики и выезжать за ее пределы. Выезд за пределы территории Уругвая в течение шести месяцев после ухода со своей должности может быть разрешен только с согласия абсолютного большинства членов обеих палат Генеральной ассамблеи.

В случае осуждения президента наказание заключается в отстранении от должности, дисквалификации и запрещении занимать государственные должности. Осужденный в порядке импичмента президент лишается иммунитета и должен предстать перед соответствующим судом для рассмотрения дела по существу и вынесения приговора в порядке действующего уголовного законодательства.

За период действия Конституции 1967 года случаев предъявления обвинений, отстранения от должности или осуждения президентов Уругвая в порядке импичмента, в отличие от глав других латиноамериканских государств, не было[1].

---

[1] В результате подобной процедуры были смещены со своих постов президенты Бразилии Ф. Коллор (1992 г.) и Венесуэлы К. Перес (1993 г.). В 2004 году по инициативе оппозиции был проведен референдум о доверии президенту Венесуэлы Уго Чавесу, однако его поддержало 58% избирателей, а за отставку проголосовало только 42%.

Согласно статье 156 Конституции, президент представляет государство внутри и вне страны. Президент Уругвая обязан обеспечивать выполнение всех законов, принимаемых Генеральной ассамблеей, информировать парламент при открытии очередных его сессий о ситуации в республике, об улучшениях и реформах, которые он считает необходимыми провести, готовить и представлять проект годового бюджета и давать отчет о расходах за предыдущий финансовый год.

Глава исполнительной власти назначает и смещает с постов высших государственных чиновников (в том числе Государственного прокурора Суда административной юстиции, всего следовательского корпуса), присваивает воинские звания офицерам до подполковника включительно. Для присвоения высших воинских званий (от полковника и выше), назначения консульского, дипломатического персонала, прокуроров и начальников полиции в департаментах страны президенту требуется согласие Сената.

Важное значение имеют следующие полномочия президента в законодательной сфере:

— право созыва чрезвычайных сессий Генеральной ассамблеи;

— право законодательной инициативы, включая право вносить в Генеральную ассамблею законопроекты с просьбой об их безотлагательном рассмотрении (п. 7 ст. 168 Конституции Уругвая);

— право высказывать возражения и замечания к законопроектам в ходе законодательного процесса;

— право вето на одобренные парламентом законопроекты;

— обнародование (промульгация) принятых Генеральной ассамблеей законов;

— право издавать специальные положения (подзаконные акты) в целях обеспечения наиболее эффективного применения существующих законов;

— право делегировать мотивированным решением под персональную ответственность полномочия, которые сочтет необходимыми;

— право подписывать совместно с министрами, в ведении которых находятся затрагиваемые вопросы, резолюции и сообщения исполнительной власти. Несоблюдение данного требования влечет необязательность указанных резолюций и сообщений для адресатов;

— назначать по собственному усмотрению секретаря Совета министров и его заместителя, чьи полномочия прекращаются одновременно с президентскими. Президент также вправе в любое время отстранить их от должности или заменить иными лицами.

В рамках финансово-экономического блока президент наделен правом:

— предоставлять промышленные привилегии;

— выдавать или отказывать в выдаче разрешений на учреждение создаваемых согласно существующему плану банков;

— осуществлять сбор налогов через компетентные органы и направлять их на установленные законом нужды.

Для содействия осуществлению полномочий главы государства в области внутренней политики были учреждены органы так называемой центральной администрации: Бюро планирования и бюджета и Национальное бюро гражданской службы, подчиняющиеся непосредственно президенту Уругвая.

Бюро планирования и бюджета оказывает содействие исполнительной власти в формулировании планов и программ экономического развития, занимается вопросами разработки проекта государственного бюджета для представления его на рассмотрение законодательной власти (ст. 214 Конституции Уругвая). Бюро также активно привлекается к контролю над выполнением госбюджета. Бюро создает отраслевые комиссии, в которых обязательно должны быть представлены профсоюзы и работодатели государственных и частных предприятий Уругвая. Руководство Бюро осуществляется Комиссией в составе министров экономики и финансов, животноводства, сельского хозяйства и рыболовства, промышленности, шахт и энергетики, труда и социального обеспечения, транспорта и строительства, здравоохранения, туризма, образования и культуры. Во главе Комиссии находится

назначаемый президентом Директор Бюро планирования и бюджета. Он должен соответствовать требованиям, необходимым для занятия должности министра (гражданство Уругвая по рождению или натурализация с семью годами проживания в стране, возраст тридцать лет). Назначаются на эту должность лица, пользующиеся особым доверием президента. Непосредственное и повседневное участие в деятельности Бюро ведут уполномоченные представители министров, входящих в Комиссию.

Концептуальные подходы к внешней политике Уругвая на современном этапе базируются на понимании того, что в результате процессов международной интеграции и динамики мировой глобализации политика государств приобретает все бóльшую транспарентность, которая ведет к росту межгосударственного взаимодействия. Вместе с тем, по мнению уругвайских экспертов в области внешней политики, развитие международной кооперации не гарантирует исчезновение конфликтов между государствами и не устраняет различия между их стратегическими интересами. Уругвайцы стоят на позициях того, что национальные интересы объективно превалируют над целями интеграции, что в свою очередь ведет к обострению противоречий и возникновению предпосылок для их перерастания в конфликтные фазы [Pereira 2010: 68]. Исходя из этого, Уругвай базирует свой принципиальный подход к осуществлению внешнеполитической деятельности на том, что военные средства, ориентированные на защиту территории страны, являются необходимым, но недостаточным фактором обеспечения внешней безопасности государства. По этой причине в качестве основного инструмента реализации внешнеполитической стратегии Уругвая на современном этапе признается профессиональная дипломатическая служба.

Современный внешнеполитический курс Уругвая основывается на принципе разновекторности национальных интересов на международной арене, приверженности идее многополюсности современного мира, уважении международного права, признании центральной роли ООН в мировых делах, соблюдении демократических начал в международных отношениях и поиске коллективных решений вопросов, стоящих перед мировым сооб-

ществом при опоре на институты многосторонней дипломатии. Категорически отвергаются любые попытки отдельных стран присвоить себе право в одностороннем порядке диктовать свою волю мировому сообществу. Уругвайская дипломатия выступает за активизацию международного сотрудничества в борьбе с терроризмом и другими современными угрозами, последовательно поддерживает разоруженческие инициативы, активно работает на правозащитном направлении.

Приоритетным направлением внешнеполитической деятельности президента и правительства Уругвая в настоящее время является участие в комплексном региональном сотрудничестве с опорой на Южноамериканский общий рынок (МЕРКОСУР) и диверсификация внешнеэкономических связей. В рамках реализации данной концепции внешней политики Уругвай принимает активное участие в деятельности основных межгосударственных организаций в Латинской Америке. Столица Уругвая — г. Монтевидео, является административным центром крупнейшего субрегионального экономического объединения «МЕРКОСУР»[1], здесь также расположены штаб-квартира ЛАИ[2] и одно из региональных отделений ЭКЛАК[3]. Серьезным направлением уругвайской

[1] Южноамериканский общий рынок (испанское сокращение — «МЕРКОСУР») — крупнейшее региональное объединение в Южной Америке. В него входят Аргентина, Бразилия, Парагвай, Уругвай и Венесуэла (с июля 2006 года), в качестве ассоциированных членов — Чили, Боливия, Колумбия, Эквадор и Перу. Договор о создании подписан в Асунсьоне (Парагвай) в 1991 году. Цель «МЕРКОСУР» — создание необходимых условий для перехода стран-участниц к общему рынку.

[2] Латиноамериканская ассоциация интеграции (ЛАИ) — торгово-экономическая организация 11 латиноамериканских стран (Аргентина, Боливия, Бразилия, Венесуэла, Колумбия, Мексика, Парагвай, Перу, Уругвай, Чили и Эквадор). Договор о создании подписан в 1980 году. Задача ЛАИ — содействовать развитию регионального экономического сотрудничества и торговли с целью создания латиноамериканского общего рынка.

[3] Экономическая комиссия для Латинской Америки и Карибского бассейна (ЭКЛАК) — осуществляет координацию политики в целях содействия экономическому развитию в регионе. ЭКЛАК (испанское сокращение CEPAL) сотрудничает с 41 государством-членом и 7 ассоциированными членами в проведении исследований и анализе региональных и национальных процессов

внешней политики является участие страны в многосторонних переговорах в форматах Организации американских государств (ОАГ), Латиноамериканской экономической системы (ЛАЭС), Межамериканского банка развития (МАБР) и др.

Полномочия президента Уругвая в области внешней политики довольно обширны. Прежде всего, он осуществляет общее руководство внешней и внешнеэкономической политикой страны, ведет международные переговоры на высшем уровне, издает декреты об установлении и разрыве дипломатических отношений и, с санкции Генеральной ассамблеи, объявляет состояние войны «при условии, что арбитраж и иные мирные средства недопущения войны не дали результата» (п. 16 ст. 168 Конституции Уругвая). Заключает и подписывает от имени Уругвая международные договоры с другими государствами (для вступления их в силу требуется ратификация Генеральной ассамблеи), принимает решения о вступлении в международные и региональные организации.

В области международных отношений глава государства провозглашается высшим представителем страны. В этом качестве президент пользуется особыми привилегиями при выезде за границу с официальными государственными визитами, в том числе правом на особо торжественный прием. Президент является представителем Уругвая по праву и в этом качестве он, как правило, не нуждается в получении специальных полномочий или в подтверждении уже существующих. Особенностью конституционного положения президента Уругвая во внешнеполитической области является установление запрета на его выезд за границу на срок более сорока восьми часов без специального разрешения

в области развития сельского хозяйства; экономическое и социальное планирование; промышленное, технологическое развитие, а также развитие предпринимательства; международная торговля, региональная интеграция и сотрудничество; инвестиции и финансирование; природные ресурсы и инфраструктура; демография и политика в области народонаселения. Штаб-квартира ЭКЛАК находится в Сантьяго (Чили). Субрегиональные штаб-квартиры — в Мехико, Порт-оф-Спейн (Тринидад и Тобаго). Страновые отделения — в Бразилиа, Буэнос-Айресе, Монтевидео, Боготе, отделение по связям в Вашингтоне.

(ст. 170 Конституции Уругвая). Такое разрешение оформляется специальным постановлением Сената, принимаемым большинством голосов. Выезд президента за границу без указанного согласия верхней палаты парламента рассматривается как халатное оставление им своего высокого поста, хотя конкретных санкций за это нарушение в уругвайском законодательстве не предусмотрено. До настоящего времени случаев конфликта президента с Сенатом по данной проблеме не возникало.

Президент принимает верительные грамоты от послов иностранных государств, предоставляет экзекватуры зарубежным консульским представителям.

Важным инструментом влияния президента на проведение внешней политики Уругвая являются его полномочия в сфере кадрового формирования национальной дипломатической службы, включая функции назначения министра иностранных дел страны и чрезвычайных и полномочных послов Уругвая в зарубежные страны (с согласия Сената). Все категории дипломатического состава посольств, миссий, постоянных представительств и консульств Уругвая могут быть отстранены от своих должностей президентом с предварительного согласия Сената за совершение действий, порочащих их доброе имя или подрывающих престиж государства и осуществляемого ими представительства. Если Сенат не выносит решения по президентскому предложению об отстранении их от должности в течение установленных Конституцией девяноста дней, исполнительная власть может отправить дипломатов в отставку без учета мнения сенаторов.

Конституция Уругвая предоставляет президенту полномочия по осуществлению верховного командования всеми вооруженными силами и дает ему обширные права в области обеспечения обороноспособности и безопасности государства от внешних и внутренних угроз.

Президент Уругвая возглавляет всю национальную систему обороны, организует ее, регулирует увольнение и зачисление на службу офицерского корпуса страны. В качестве верховного главнокомандующего вооруженными силами президент обязан принимать необходимые меры для защиты Уругвая, обеспечения его

территориальной целостности и суверенитета. Ему также предоставлено право с санкции Генеральной ассамблеи объявлять войну, если мирные средства, используемые для ее предотвращения, не дали результатов. По уполномочию законодательного органа президент имеет право подписывать мирные договоры с воюющей стороной.

В случае прямой внешней агрессии или нарушения конституционного порядка внутри страны (беспорядки, восстание) президент обязан принять срочные меры чрезвычайного характера, направленные на обеспечение безопасности государственных институтов и представить в течение двадцати четырех часов отчет об этих мерах и мотивах их принятия на заседании обеих палат Генеральной ассамблеи или в период парламентских каникул на рассмотрение Постоянной комиссии. Дальнейшие действия президента в кризисной ситуации могут осуществляться только на основе решений законодательного органа.

Как и в большинстве стран Латинской Америки, позиции президента в Уругвае в большой степени определяются его политикой в отношении вооруженных сил как одному из традиционно значимых элементов политической системы. Уругвайская армия является закрытым элитарным институтом в рамках механизма исполнительной власти. Несмотря на значительные негативные последствия военно-диктаторского периода новейшей истории Уругвая, вооруженные силы продолжают оставаться авторитетной силовой составляющей в государстве, пользующейся покровительством власти и поддержкой населения.

В соответствии с законодательством Уругвая, армия должна придерживаться политического нейтралитета, ей запрещается вмешательство в политическую жизнь страны. После отмены в 1984 году военной диктатуры отмечается поступательный процесс диверсификации роли вооруженных сил, широкого привлечения военных к решению задач смежного характера. В частности, армейские подразделения ориентируются на обеспечение безопасности населения и хозяйственных объектов при возникновении чрезвычайных ситуаций в сфере экологии, техногенных катастроф, природных бедствий и т.п.

Исключительно важное место во внешней политике Монтевидео отводится участию уругвайских воинских формирований в операциях по поддержанию мира, проводимых по линии ООН. Уругвай входит в первую десятку стран, имеющих самые многочисленные военные контингенты за рубежом. К настоящему времени в общей сложности более 3200 уругвайских военнослужащих выполняют задачи в составе миротворческих сил в Конго, Гаити, Эфиопии и на Синайском полуострове, а также в качестве военных наблюдателей ООН в Афганистане, Кот-д'Ивуаре, Сьерра-Леоне, Западной Сахаре и др.

В контексте международных угроз обороноспособности страны президент и правительство Уругвая подходят к современному военному строительству, исходя из следующих аспектов:

— процессы мировой глобализации объективно повышают вероятность возникновения рисков национальной безопасности;

— стремительное развитие таких новых мировых угроз и вызовов, как терроризм, международный оборот наркотиков, транснациональная преступность;

— повышение вероятности распространения оружия массового уничтожения [Pereira 2010: 75–76].

Характерно, что ни доктрина, ни материально-технические возможности не предусматривают создание отдельной военно-воздушной стратегии Уругвая. Ключевым моментом всех предложений о совершенствовании военной политики Уругвая является обязательное следование конституционным принципам нахождения вооруженных сил вне политики и обеспечение неукоснительного парламентского контроля за их деятельностью. На нынешнем историческом этапе авторитет и высокое материальное обеспечение армии позволяет президенту Уругвая эффективно использовать ее потенциал и с высокой степенью уверенности рассчитывать на лояльность и поддержку в случае возникновения политической нестабильности в государстве.

Уругвайская конституция предусматривает два вида чрезвычайных полномочий главы исполнительной власти. Согласие парламента на их использование президентом оформляется соответствующим нормативным актом. К ним относятся:

1. Приостановление осуществления права на личную безопасность производится с согласия Генеральной ассамблеи в чрезвычайном случае заговора или измены Родине на период времени, необходимый для задержания правонарушителей (ст. 31 Конституции Уругвая).

2. Срочные меры по обеспечению безопасности принимаются президентом в серьезных и непредвиденных случаях внешней агрессии или волнений внутри страны с предоставлением в течение суток отчета Генеральной ассамблее (п. 17 ст. 168 Конституции Уругвая).

В конституционной статье 31 конкретно не оговаривается, какой орган уполномочен приостанавливать осуществление права на личную безопасность граждан. Уругвайская правовая доктрина исходит из того, что этим институтом по духу конституции является президент, поскольку именно в функции главы государства входит поддержание внутреннего порядка в стране и обеспечение ее внешней безопасности (п. 1 ст. 168 Конституции Уругвая). Эта чрезвычайная мера выражается во временной отмене ряда конституционных гарантий для граждан Уругвая, в частности: неприкосновенности жилища, личности, почтовых отправлений, «хабеас корпус», свободы выражения и распространения взглядов, убеждений и мнений, права на мирные собрания и забастовки.

Механизм чрезвычайного режима срочных мер безопасности заключается в праве президента санкционировать аресты и насильственные перемещения «нежелательных лиц» в пределах Уругвая либо их высылку за пределы государства без осуществления их формального уголовного преследования. Срочные меры по обеспечению безопасности при определенных обстоятельствах могут также предусматривать приостановку или ограничение прав на проведение собраний, митингов, шествий, демонстраций, пикетов, забастовок, на объединение в ассоциации и профсоюзы, свободу информации и выражения мнений, введение цензуры на корреспонденцию и средства связи, на свободу передвижения по стране и т.д.

Закон определяет, что под категорией «нежелательные лица» понимаются политические либо профсоюзные лидеры, дезорга-

низующие общественную жизнь путем забастовок, манифестаций и других мер социального протеста в политических целях. Содержание «нежелательных лиц» под стражей в этом случае не может осуществляться в местах, предназначенных для уголовных преступников, т.к. этим лицам не вменяется совершение преступлений. Срочные меры безопасности могут быть приняты Советом министров либо одним их министров в порядке делегирования президентом своих полномочий. Однако в любом случае окончательное решение о целесообразности введения этого чрезвычайного режима принимается на совместном заседании палат Генеральной ассамблеи в течение суток с начала их применения.

В случае принятия указанных срочных мер Вооруженные силы могут по распоряжению президента осуществлять прямой контроль над их реализацией и проводить специальные акции против лиц, препятствующих или игнорирующих требования этого чрезвычайного режима.

Интересным с исторической точки зрения прецедентом применения чрезвычайных мер президентом Уругвая является декрет исполнительной власти от 2 августа 1914 года, подписанный президентом Хосе Батлье и Ордоньесом и министром финансов Педро Косио. Данный декрет был законодательно оформлен путем принятия в Генеральной ассамблее закона № 5.150 от 8 августа 1914 г. Согласно закону, в связи с началом Первой мировой войны подлежали закрытию банки, коммерческая биржа, а также изменялся режим банковских коммерческих облигаций. Этот факт свидетельствует о том, что конституционный термин «беспорядки» в данном случае был истолкован законодателем не в политическом или социальном смысле, а по существу только в экономическом. Таким образом, это подтверждает полномочия президента по своему усмотрению вводить чрезвычайные меры для обеспечения нормального, с его точки зрения, функционирования государства в любых сферах деятельности [Correa Freitas 2003: 151].

Уругвайская конституционно-правовая доктрина стоит на позициях того, что чрезвычайные полномочия президента ни при

каких обстоятельствах не могут затрагивать компетенции других ветвей власти, а также расширять конституционные права главы исполнительной власти [Gros Espiell 1998: 72–73]. На практике президент сможет получить парламентское одобрение на вводимые им чрезвычайные положения только в том случае, когда налицо имеются реальные признаки угроз безопасности государства, предусмотренные в тексте Концепции национальной безопасности Уругвая:

— угрозы суверенитету и политической независимости государства;

— угрозы территориальной целостности;

— угрозы нарушения демократических принципов и прав человека;

— угрозы сохранению условий для устойчивого социально-экономического развития.

Механизм использования президентом чрезвычайных полномочий серьезно ограничен парламентскими сдержками, не позволяющими ему злоупотреблять своими силовыми функциями. Применение описанных мер полностью обусловлено достижением баланса интересов исполнительной и законодательной властей. Современная конституционная история Уругвая не знает фактов использования президентом своих чрезвычайных полномочий.

Список использованной литературы:

1. Орлов А.Г. 2001. *Высшие органы государственной власти стран Латинской Америки*. М. : Анкил. 152 с.

2. Орлов А.Г. 2016. *Партийные системы стран Латинской Америки: монография.* М. : МГИМО-Университет. 98 с.

3. Чиркин В.Е. 2010. *Глава государства: сравнительно-правовое исследование*. М. : Норма. 240 с.

4. Correa Freitas R. 2003. *Derecho constitucional contemporáneo: 2 tomo.* Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria. 316 p.

5. Gatto H., Trochon I. 1993. *Parlamentarismo y presidencialismo en el Uruguay*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria. 217 p.

6. Gros Espiell H. 1998. *Medidas prontas de Seguridad y Delegación de Competencias*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria. 96 p.

7. Pereira O. 2010. Reingeniería de las Fuerzas de Seguridad — un aporte a la Reforma del Estado Uruguayo. 100p. URL:http://www.lulu.com/items/volume_62/1922000/1922300/1/preview/Vista_Previa_Reingenier%C3%Ada.pdf (accessed: 20.03.2017).

References

1. Chirkin V.E. *Glava gosudarstva: sravnitel'no-pravovoe issledovanie* [Head of a State: a comparative legal study]. Moscow: Norma Publ. 2010. 240 p**.** (in Russ.).

2. Correa Freitas R. *Derecho constitucional contemporáneo: 2 tomo*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria. 2003. 316 p.

3. Gatto H., Trochon I. *Parlamentarismo y presidencialismo en el Uruguay*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria. 1993. 217 p.

4. Gros Espiell H. *Medidas prontas de Seguridad y Delegación de Competencias*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria. 1998. 96 p.

5. Orlov A.G. *Partiinye sistemy stran Latinskoi Ameriki: monografiya* [Party Systems of the Latin American Countries: a monograph]. M.: MGIMO-Universitet Publ. 2016. 98 p. (in Russ.).

6. Orlov A.G. *Vysshie organy gosudarstvennoi vlasti stran Latinskoi Ameriki*. Moscow: Ankil Publ. 2001. 152 p. (in Russ.).

7. Pereira O. Reingeniería de las Fuerzas de Seguridad — un aporte a la Reforma del Estado Uruguayo. 2010. 100p. URL:http://www.lulu.com/items /volume_62/1922000/1922300/1/preview/Vista_Previa_Reingenier%C3%Ada.pdf (accessed: 20.03.2017).

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОИТЕЛЬСТВА В ПОСТРЕВОЛЮЦИОННЫХ АРАБСКИХ СТРАНАХ (2011–2016 ГГ.)

Автор. Сапронова Марина Анатольевна, *доктор исторических наук, профессор кафедры востоковедения МГИМО МИД России, профессор РАН. Email: sapronova@bk.ru*

Аннотация. Одним из итогов арабских революций стало формирование новой правовой базы, призванной, как предполагалось, закрепить итоги «арабского пробуждения» и обозначить новые направления в развитии арабского общества в экономической, социальной и политической сферах. Однако конституционная реформа оказалась затруднена из-за отсутствия в арабских традиционных политических системах гражданского общества и социального консенсуса, а последовавшие за ней выборы носили далеко не однозначный характер и выявили четкое противостояние между светскими и исламскими силами, при этом принятие нового законодательства не гарантировало внутриполитическую стабильность. В данной статье рассматривается процесс восстановления конституционных институтов и формирование новых органов государственной власти в арабских странах после 2011 г. Проводится анализ новых основных законов и избирательного законодательства.

Ключевые слова: арабские страны, конституционная реформа, государственные институты, Египет, Тунис, Ливия, Сирия, Алжир, Марокко

Библиографическое описание: *Сапронова М.А.* Актуальные вопросы конституционного строительства в постреволюционных арабских странах (2011–2016 гг.) // Актуальные

проблемы сравнительного, зарубежного и российского конституционного права / под ред. И.А. Ракитской. М. : МГИМО-Университет. 2017. С. 485-513.

TOPICAL ISSUES OF CONSTITUTIONAL DEVELOPMENT IN POST-REVOLUTIONARY ARAB COUNTRIES (2011–2016)

Author. Marina A. Sapronova, *Doctor of History, Professor, Professor at the Department of Oriental Studies of MGIMO-University MFA Russia, professor of the Russian Academy of Sciences. Email: sapronova@bk.ru*

Abstract. The development of the new legal basis intended to fix the results of the Arab spring and to designate new trends in the development of the Arab society in economic, social and political spheres has become one of the results of the Arab revolutions. However, the constitutional reform faced some difficulties due to the absence of civil society and social consensus in traditional political systems in Arab countries. The elections that followed the reform were controversial and uncovered obvious opposition between secular and Islamic forces. Considering that fact adopting innovative legislation did not guarantee political stability inside the country. This article talks about constitutional institutions recovery and organizing new governmental authorities in Arab countries after 2011. New constitution and electoral legislation is being analyzed now.

Keywords: the Arab countries, constitutional reform, state institutions, Egypt, Tunisia, Libya, Syria, Algeria, Morocco

Citation: Sapronova M.A. Aktual'nye voprosy konstitutsionnogo stroitel'stva v postrevolyutsionnykh arabskikh stranakh (2011–2016 gg.) [Actual issues of constitutional development in post-revolutionary Arab countries (2011-2016)]. — *Aktual'nye problemy sravnitel'nogo, zarubezhnogo i rossiiskogo konstitutsionnogo prava.* Pod red. I.A. Rakitskoi [Actual Problems of Comparative, Foreign and Russian Constitutional Law. Ed. by I.A. Rakitskaya]. Moscow: MGIMO-Universitet Publ. P. 485-513.

События 2011 г. в арабских странах (о которых уже много написано)[1] поставили на повестку дня в числе прочих вопросов (регионального и глобального развития) вопрос о конституционной реформе, модернизации политического процесса, избирательного права и избирательных процедур, в частности.

Спустя шесть лет после этих событий уже очевидно, что при наличии общих моментов каждая арабская страна, пережившая революционные потрясения, начала политическое движение в соответствии с собственной исторической логикой. В Египте раньше остальных стран начался процесс быстрого восстановления конституционных институтов, гарантом которого выступила армия, не сумевшая, однако, найти новые формы конструкции сложного египетского общества и пошла по пути укрепления своих позиций (о чем свидетельствуют статьи новой конституции 2014 года) и обеспечения внутриполитической безопасности.

В Тунисе в результате сложного политического компромисса между различными общественными группами, прежде всего, между светскими и исламскими партиями, демократические тенденции смогли найти свое отражение в национальном законодательстве и новой конституции, однако обезопасить себя от угроз и действий террористов страна не смогла[2]. В итоге 4 июля 2014 г. власти Туниса снова ввели в стране чрезвычайное положение (отмененное до этого только в марте 2014 г.), предполагающее усиление позиций полиции и военных.

На ситуацию в Тунисе серьезно влияют процессы, происходящие в Ливии, где восстановление государственных институтов по натовскому сценарию пробуксовывает. Общество продолжает оставаться разобщенным и не может прийти к согласию относительно будущего политического устройства, хотя в стране была созда-

[1] См., например, фундаментальную работу, изданную Институтом Востоковедения РАН в 2012 г. с участием ведущих российских ученых и экспертов, включая Е.М.Примакова: «Ближний Восток, Арабское пробуждение и Россия: что дальше?» [Ближний Восток… 2012].

[2] В марте 2015 г. террористы захватили заложников в музее Бардо, в июне расстреляли иностранных туристов в курортном городе Сус.

на Конституционная ассамблея для разработки Основного закона, и в 2014 г. избран Совет представителей. В Ливии по-прежнему продолжаются боевые действия: отряды бывшего генерала ливийской армии Халифа Хафтара сражаются с другими вооруженными группировками (ливийских Братьев-мусульман, ополченцев отдельных племен, джихадистов аль-Каиды и др.), общая численность которых, по некоторым данным, превышает полторы тысячи. Весной 2015 г. Х.Хафтару, назначенному Советом представителей верховным главнокомандующим страны, удалось освободить от исламистов значительную часть восточных провинций. Триполи по-прежнему находится под контролем исламистских группировок, объединившихся в коалицию «Рассвет Ливии».

В Сирии еще в 2012 г. прошел референдум о принятии новой конституции, и были проведены президентские выборы на альтернативной основе (впервые с 1963 г.). Предложенный сирийским президентом национальный диалог, в котором могли участвовать различные политические силы, представлялся достаточно позитивным шагом, однако внешний фактор продолжал серьезно дестабилизировать внутреннюю ситуацию. До настоящего времени в Сирии продолжается борьба с террористическими группировками, представленными «Исламским государством» (группировка, запрещенная в РФ) и другими структурами, активно поддерживаемыми извне.

Алжиру и Марокко, несмотря на проходившие в 2011 г. массовые митинги и демонстрации, удалось избежать государственных потрясений отчасти благодаря быстрым действиям правящей элиты, инициировавшей конституционную реформу и начавшей либерализацию политических институтов.

В этой связи встает вопрос о действенности новых государственных структур в «постреволюционных» арабских странах и результативности начавшихся в 2011 г. политических трансформаций. Ведь для формирования устойчивой региональной системы необходимо, прежде всего, формирование жизнеспособных государств с прочными институтами, способными разрешать внутренние противоречия и противостоять как внутренним, так и внешним вызовам и угрозам.

Одним из итогов арабских революций стало формирование новой правовой базы, призванной, как предполагалось, закрепить итоги «арабского пробуждения» и обозначить новые направления в развитии арабского общества в экономической, социальной и политической сферах. Именно на это и была направлена конституционная реформа, проводившаяся после потрясений 2011 года.

Конституция Арабской Республики Египет 2014 года

Правовая система любой страны находится в тесном взаимодействии и взаимовлиянии со многими общественными явлениями, которые эту систему формируют. Среди факторов, оказывающих заметное влияние на правовые основы общества, первостепенное значение имеет и историческая преемственность, для которой характерно определенное соотношение в разрушении старых элементов и восприятии новых, а также не столько восприятие формы отдельных элементов, сколько их сущностного содержания. Для Египта такой исторической традицией стала армия, влияние которой на политическую жизнь всегда было довольно ощутимо. Казалось, армия ушла в тень после избрания нового президента М. Мурси в 2012 году и принятия в том же году «исламисткой» конституции, которая отправила армию в казармы, однако следующий Основной закон вернул военным их традиционные функции в политической жизни страны.

Конституция 2014 г. закрепила новое соотношение политических сил в стране и определила политико-юридические и идеологические рамки ее дальнейшего развития. Остановимся на некоторых характерных чертах этой конституции и ее особенностях, которые отличают этот документ от принятых ранее.

Новая конституция Египта[1] состоит из 247 статей (в конституции 1971 года их было 211, в «исламистской» конституции —

[1] Constitution of The Arab Republic of Egypt. URL: http://www.sis.gov.eg/Newvr/Dustor-en001.pdf (accessed: 13.04.2017).

236), что позволяет отнести этот документ к т.н. «пространным» конституциям, детализирующим многие положения.

Конституция начинается пространной преамбулой, которая перечисляет основные исторические и идеологические вехи развития Египта с упоминанием множества имен известных общественно-политических, государственных и религиозных лидеров (включая Моисея, Деву Марию, Мухаммеда Али, Саада Заглюля, Гамаля Абдель Насера, Ахмеда Ораби, Мустафу Наххаса и др.) Отдельно конституция останавливается на событиях 2011 года, характеризуя их как «Революцию 25 января – 30 июня» — которая является «уникальной… в силу широкого народного участия в ней» и той особой роли, которая сыграла в этих событиях египетская молодежь. Подчеркивается и роль армии, которая «защитила желание народа», а также «благословение, данное ему аль-Азхаром и церковью». Египет снова чувствует себя первопроходцем в новых геополитических условиях и в дальнейшем будет показывать магистральный путь развития другим народам и странам. В частности, законодатель размышляет о веке, раздираемом конфликтами интересов «между Востоком и Западом, между Севером и Югом», о веке, где споры и войны разгорались «между классами и народами», где увеличивались риски, угрожавшие «существованию жизни на Земле», поэтому «мы, египтяне, верим в то, что наша революция даст возможность написать новую историю человечества».

Одной из целей данной конституции преамбула (которая сама является неотъемлемой частью Основного закона) провозглашает построение «современного демократического государства с гражданским правительством», что принципиально важно, учитывая закрепление расширенной роли военных в этом документе.

По форме правления Египет по-прежнему остается смешанной республикой, однако в системе органов государственной власти появились некоторые новшества. Во-первых, упразднена вторая палата парламента (Совет шуры, или Консультативный совет), и законодательный орган теперь будет состоять только из одной палаты, именуемой Палатой представителей и обладаю-

щей довольно широкими полномочиями, включая право преодоления отлагательного вето главы государства (преодолеть вето президента можно большинством в 2/3 членов).

Глава государства — президент — является по конституции одновременно и главой исполнительной власти. Он назначает премьер-министра и ставит перед ним задачу сформировать правительство и представить его программу на утверждение в парламент. Если правительство не получает одобрения законодательного органа, президент назначает нового премьер-министра из партии, получившей большинство мест в парламенте. Все эти положения о формировании правительства были и в предыдущих конституциях. Новым является дополнение, в соответствии с которым в том случае, если правительство будет сформировано на коалиционной основе, то президент имеет право по согласованию с премьер-министром назначить ключевых министров правительства, а именно: министра внутренних дел, обороны и юстиции. Очевидно, что это конституционное положение предполагало возможность того, что на будущих парламентских выборах ни одна из партий не наберет абсолютного большинства голосов, чтобы сформировать правительство. В этом случае у президента есть возможность взять под свой особый контроль силовые ведомства.

Кандидат на пост президента должен отвечать следующим условиям: быть египтянином по рождению, родители которого (и супруга) — также должны быть египтянами и не иметь другого гражданства. Новшеством является требование, в соответствии с которым кандидат на пост президента должен пройти военную службу и быть уволенным с нее в соответствии с законом (статья 141). Полномочия главы государства существенно усиливает статья 203 конституции, в соответствии с которой он является председателем Национального совета обороны, который выполняет обязанности, относящиеся к вопросам национальной безопасности, включая обсуждение бюджета вооруженных сил. Мнение этого Совета должно учитываться и при принятии всех проектов законов, касающихся вооруженных сил.

Что касается статей, конституционно закрепляющих ислам, которые вызвали наибольшее возмущение в предыдущей конституции, то следует отметить, что статья о шариате как основном источнике законодательства вернулась в документ в том виде, в котором она была в Конституции 1971 года. Однако появилась еще одна статья (статья 3), которая выводит из-под юрисдикции шариата в вопросах личного статуса христианские и иудейские общины, предоставляя им право решать спорные вопросы в соответствии со своими законами. Что касается христиан, то в конституции появилось интересное положение о том, что в свой первый законодательный срок Палата представителей должна принять закон, предусматривающий строительство и обновление христианский церквей и гарантирующий христианам «свободу отправления религиозных культов». Очевидно, что таким образом законодатель конституционно пытается гарантировать права и свободы конфессионального меньшинства.

Важно и то, что все спорные вопросы, связанные с исламом и шариатом, снова передаются в ведение Верховного Конституционного суда, а не Университета Аль-Азхар, который ранее был провозглашен «независимым исламским институтом, автономным в своих действиях». Такого положения об исламском университете больше нет, зато должность шейха Аль-Азхара по-прежнему является «независимой и не может быть ликвидирована».

Статья 74 теперь запрещает создавать политические партии или осуществлять политическую деятельность на основе религии, что, естественно, выводит исламские партии (которые не поменяют свои названия, уставы и программы) за рамки политического процесса.

Обозначая очень большой круг прав и свобод граждан, конституция Египта, как и раньше, не закрепляет приоритет норм международного права (хотя преамбула гарантирует соответствие системы прав и свобод граждан Всеобщей декларации прав человека), а также не закрепляет фундаментального права человека — права на жизнь. Это означает, что у Египта не будет никаких юридических обязательств по этим вопросам в рамках международного

права. Интересно, что основным источником законодательства провозглашается принцип «шуры» — основной принцип мусульманского права, который рассматривается как базовый элемент исламской демократии (предполагающий, что правитель должен консультироваться по всем вопросам, связанным с управлением государством, с наиболее выдающимися членами уммы).

В отличие от «исламистской» конституции, принятой М. Мурси, новая конституция, посвящая армии целый раздел, не просто расширяет полномочия военных, но делает военное ведомство фактически автономным институтом, предоставляя ему возможность влиять на политический процесс. Армия теперь будет иметь собственный бюджет, не подконтрольный гражданским властям. В соответствии со статьей 204 создается Военная юстиция, осуществляющая судопроизводство исключительно по преступлениям, относящимся к вооруженным силам. Однако эта статья предполагает, что судебному преследованию могут быть подвергнуты и гражданские лица, если их действия представляют прямую угрозу «военным учреждениям и их деятельности, военным или приграничным зонам, их оборудованию, оружию, амуниции, документации, содержащей военные секреты, военным фондам, а также персоналу вооруженных сил при выполнении ими своих обязанностей». Важно подчеркнуть, что Военная юстиция может рассматривать и преступления, носящие коррупционный характер.

Есть еще одна статья, которая представляется крайне важной в силу того, что подобного рода положение впервые появляется не только в конституции Египта, но и в конституционном праве арабских стран. Речь идет о Высшем совете вооруженных сил (ВСВС)[1] — внеконституционной структуре, представленной во-

[1] Как известно, в послевоенной истории арабского мира такого рода институты периодически появлялись в разных арабских странах и зачастую достаточно длительное время удерживали в своих руках власть. В настоящее время в большинстве конституций арабских стран имеются статьи, которые устанавливают правовой статус вооруженных сил, однако, ни в одной конституции не устанавливается статус никаких военных институтов, которые периодически вмешиваются в политическую жизнь страны.

енными, которая, совершив военный переворот, в течение определенного времени выполняла функции законодательной и исполнительной власти.

В новой конституции Египта провозглашается, что вооруженные силы страны имеют свой Высший совет, деятельность и полномочия которого будут регулироваться специальным законом. Это означает, данная структура вооруженных сил становится конституционным органом и, в соответствии с законом, видимо, будет иметь определенные полномочия, связанные не только с вооруженными силами (т.к. этими вопросами занимается Национальные совет обороны, Национальный совет безопасности и Министерство обороны), но и с политическим процессом. В соответствии со статьей 234 министр обороны может быть назначен только с одобрения Высшего совета вооруженных сил в течение двух президентских сроков (т.е. 8 лет) с момента вступления конституции в силу. Это означает, что данная структура уже принимает реальное участие не только в политической жизни, но и в государственном строительстве.

Борьба с коррупцией (которой, как было сказано выше, также будет теперь заниматься Военная юстиция) тоже поднята на конституционный уровень — ей посвящена статья 218, которая гласит, что «государство привержено борьбе с коррупцией», для чего будут создаваться контрольные органы и организации.

Статья 237 затрагивает еще одну наболевшую проблему и провозглашает приверженность государства «борьбе с терроризмом» и предусматривает не только процедуру по обнаружению и выявлению этой угрозы, но и закрепляет процедуру справедливой компенсации за ущерб, причиненный террористами.

Сможет ли новая конституция решить все накопившиеся за последнее время политические проблемы страны и объединить общество, покажет будущее. Во всяком случае, на ближайшую перспективу (как минимум, 8 лет) замысел законодателя ясен: «винтовка рождает власть». Теперь армия совершенно законно будет стоять у власти, а конституционные нормы, в свою очередь, создают юридическую основу для стабилизации политической ситуации, за которую будут отвечать военные.

Конституция Тунисской Республики 2014 года

В Тунисе после революционных потрясений 2011 года шел долгий процесс поиска компромисса между исламистами и светскими партиями, завершившийся принятием в 2014 г. новой конституции. При этом Тунис конституционно подтвердил свои исторические традиции, сумев интерпретировать демократические явления и имплементировать их в национальное законодательство путем компромисса между различными социально-политическими и общественными группами.

Над проектом новой тунисской конституции, разработка которого началась еще в 2011 года, работало шесть комиссий, представляющих политические партии, пропорционально их представительству в парламенте. В ходе разработки новой конституции Национальная конституционная ассамблея вела дебаты и проводила голосование по каждой отдельной статье.

26 января 2014 г. депутаты Национального собрания большинством в 200 голосов (из 216) проголосовали за принятие новой конституции. Подписанная высшим руководством страны (президентом, премьер-министром, председателем парламента) на следующий день (27 января 2014 г.) она вступила в силу.

Спикер тунисского парламента Мустафа бен Джаффар охарактеризовал эту конституцию как «результат консенсуса», который поможет в дальнейшем построить демократическое государство, основанное на «праве и равенстве». Президент страны Монсеф Марзуки на церемонии подписания документа заявил, что принятие Основного закона является «победой над диктатурой».

Западная пресса разразилась дифирамбами в адрес конституции Туниса, охарактеризовав ее как одну из самых «прогрессивных» в арабском мире; «исторической вехой» охарактеризовал принятие тунисской конституции тогдашний глава ООН Пан Ги Мун. Глава дипломатии ЕС Кэтрин Эштон также поздравила Тунис с этим событием, отметив, что эффективный национальный диалог позволил стране поддержать курс на «демократический переход». С этим вполне можно согласиться, если учитывать тот факт, что конституция любой страны за-

крепляет, прежде всего, новое соотношение политических сил. В отличие от новой конституции Египта, закрепившей победу военных над исламистами, новый Основной закон Туниса закрепил итоги национального диалога и тот консенсус, который был достигнут между исламскими и светскими политическими партиями. Документ, при этом, не потерял своих исторических достижений и традиционных ценностей.

Новая конституция[1] является довольно пространной — она состоит из 146 статей[2]. Конституция начинается с преамбулы, в которой «во исполнение целей революции 17 декабря 2010 г. — 14 января 2011 г.» провозглашаются основные принципы тунисского государства: приверженность исламу, общечеловеческим ценностям, арабо-мусульманской идентичности; национального единства, основанном на гражданстве, братстве, солидарности и социальной справедливости; республиканскому демократическому режиму; гражданскому обществу, в котором суверенитет принадлежит народу; принципу разделения властей; политическому плюрализму и политической конкуренции; верховенство права; уважение прав и свобод человека; равенство прав и обязанностей граждан — мужчин и женщин; независимость судебной власти; равноправное развитие регионов; во внешней политике — укрепление единства стран Магриба; интеграция с мусульманскими и африканскими странами и сотрудничество с другими зарубежными странами; поддержка борьбы угнетенных за свои права и поддержка принципа права народов на самоопределение; поддержка национально-освободительных движений, в том числе палестинского освободительного движения, а также выступление против всех форм оккупации и расизма.

---

[1] Конституция Туниса 2014 г. URL: http://www.tunisie-constitution.org/ (accessed: 10.04.2017).

[2] Прежняя Конституция тунисского государства действовала с 1959 года и была одной из самых «старых» конституций арабского мира. В первоначальном виде Конституция Тунисской Республики состояла из 64 статей, а в последней редакции 2002 года — из 78 статей, объединенных в 10 глав, но по-прежнему оставалась очень «краткой» конституцией с целым рядом специфических особенностей.

Первая статья, гласящая, что «Тунис — свободное, независимое и суверенное государство; его религия — ислам, язык — арабский, государственный строй — республика», теперь дополнена положением о том, что «эта статья не может быть изменена». То же положение относится и ко второй статье, в соответствии с которой Тунис является гражданским государством, основанным на «воле народа и верховенстве права».

Прежде всего, конечно, обращает на себя внимание, что Тунис еще раз подтвердил свою роль флагмана в отношении защиты и реализации прав женщин во всех областях, подняв их на конституционный уровень. В отличие от предыдущей конституции (где полностью отсутствовала глава о правах и свободах) новая конституция содержит целую главу «Права и свободы», состоящую из 29 статей. Статья 20 гласит, что все граждане — женщины и мужчины — имеют равные права и обязанности и равны перед законом без какой-либо дискриминации. Государство гарантирует гражданам — мужчинам и женщинам — индивидуальные и коллективные права и обеспечивает условия для достойной жизни. Статья 45 еще более усиливает положение женщины в обществе и гарантирует защиту, поддержку и дальнейшее развитие «достигнутых женщинами прав», равное представительство в избираемых органах власти. Государство также «принимает все необходимые меры» с тем, чтобы исключить насилие в отношении женщин.

Впервые появилась статья о политических партиях, в соответствии с которой гарантируется свобода образовывать политические партии, союзы и ассоциации. При этом нет никакого запрета на деятельность партии по конфессиональному принципу, отмечается лишь, что партии в своих уставах и деятельности «должны соблюдать конституцию и законы, отвергать насилие», а их финансовая деятельность должна быть прозрачной.

Принципиально новой и не характерной для других конституций является статья 43, провозглашающая «право на воду», в соответствии с которой обязанностью как государства, так и общества является «сохранение и рациональное использование воды». Статья эта впервые в конституционном праве обозначает крайне важную проблему для всего человечества — проблему дефицита

воды. В конце XX века эта проблема приобрела для Арабского Востока региональное значение и стала уже представлять определенную угрозу не только для его дальнейшей хозяйственной деятельности, но и политической стабильности. В дальнейшем ситуация с водой будет только усугубляться: аналитики делают более чем пессимистичный прогноз обеспечения арабских стран пресной водой на душу населения. Конечно, крайне важно решать эту проблему уже сейчас. Поднятие «водной проблемы» на конституционный уровень требует принятие текущего законодательства, которое должно конкретизировать комплекс мер для реализации конституционного положения. В этом плане Тунис, видимо, также будет первопроходцем.

Интересной является статья 59 конституции, которая носит, скорее, политический характер и закрепляет, что оппозиция является «неотъемлемой частью Палаты депутатов» и обладает всеми правами, которые предоставляют ей возможность выполнять свои парламентские функции. Более того, конституция гарантирует оппозиции представительство в парламентских комитетах, а также руководство Комитета по финансам, докладчика в Комитете по внутренней политике. Оппозиция может также ежегодно формировать и руководить комитетом по расследованию, внося, таким образом, свой «активный и конструктивный вклад в работу парламента»[1].

Определенным изменениям подверглись статьи, регламентирующие взаимоотношения органов государственной власти. Ключевой и самый сложный вопрос, стоявший на повестке дня конституционной реформы, был решен в пользу смешанной республики, когда исполнительная власть делится между избираемым президентом и премьер-министром, назначаемым парламентом.

[1] Этой статьей тунисская конституция (во избежание в дальнейшем дестабилизации политической ситуации) закрепила итоги национального диалога, начатого в конце 2013 года между исламистами и светской оппозицией, когда в рамках «рабочей карты», достигнув консенсуса, президент Туниса Монсеф Марзуки поручил экс-министру промышленности Махди Джомаа сформировать непартийное правительство, состоящее из профессионалов, которое должно было заменить предыдущее правительство, в котором преобладали исламисты.

В соответствии с предыдущей конституцией Тунис был президентской республикой, характерной чертой которой являлась легализация личной власти и сильная централизация государственного управления. Исполнительная власть была фактически независима от законодательной, президент был наделен огромными полномочиями (прежняя конституция страны отводила главе государства 21 статью в разделе «Исполнительная власть»).

Решение этого принципиального вопроса предопределило и другие положения конституции, касающиеся государственно управления, а именно:

- *формирование и подотчетность правительства*

Кабинет министров формируется теперь премьер-министром, представляющим победившую на парламентских выборах партию или коалицию партий (за исключением постов министра обороны и министра иностранных дел, которые назначаются после консультаций с президентом). Премьер-министр разрабатывает общую генеральную политику правительства и обеспечивает ее реализацию, при этом конституция довольно подробно перечисляет полномочия главы правительства.

- *законодательная инициатива*

Законодательная инициатива осуществляется путем внесения законопроектов не менее чем 10 депутатами, президентом и премьер-министром (ранее: президент определял общую политику государства, ее основные направления и «информировал об этом Палату депутатов»). Статья 69 устанавливает, что в случае досрочного роспуска Палаты представителей или в период парламентских каникул президент может издавать декреты, но с одобрения премьер-министра, которые должны быть представлены на одобрение Палаты представителей на ее очередной сессии.

- *принятие бюджета государства*

В соответствии с конституцией только глава правительства может представить для обсуждения в Палату представителей законопроекты, относящиеся к ратификации договоров и бюджету государства.

- *вопросы безопасности*

Президент объявляет состояние войны и заключение мира с одобрения большинства Палатой депутатов в 3/5 ее состава. Президент также объявляет состояние чрезвычайного положения и может принимать любые меры, связанные с этими обстоятельствами, после консультации с премьер-министров и председателем Палаты депутатов, и информирует об этом председателя Конституционного суда. В течение всего периода чрезвычайного положения Палата депутатов не может быть распущена и не может отправить в отставку правительство с премьер-министром.

- *пересмотр конституции*

Предложить поправки к конституции имеют право президент или 1/3 членов Палаты депутатов. Каждое предложение, касающееся поправок к конституции, должно быть представлено в Конституционный суд, с тем, чтобы суд подтвердил, что такие предложения не относятся к статьям, которые в соответствии с конституцией не могут быть изменены. Конституционные поправки принимаются абсолютным большинством членов Палаты депутатов. Президент может вынести конституционные поправки на всеобщий референдум.

Еще одним сложным вопросом конституционной реформы, на котором сосредоточилось тунисской общество, был вопрос о закреплении шариата в Основном законе страны. Однако в этом отношении Тунис остался верен своим историческим секулярным традициям. Ислам провозглашается «религией государства», при этом гарантируется свобода вероисповедания, совести и отправления религиозных культов (статья 6). Интересно положение этой статьи о том, что государство нацелено на исключение из религиозной практики «такфира» (обвинения в неверии). Совершенно очевидно, что этим положением государство обозначает свое намерение бороться с экстремизмом не только в политической сфере, но и в религиозной практике, что, видимо, будет закреплено в текущем законодательстве.

Более того, Тунис становится одним из немногих арабских государств, который закрепляет приоритет международных договоров, одобренных и ратифицированных Палатой депутатов**,** над внутренним законодательством (статья 19).

Совершенно новой в конституции является глава «Конституционный суд» (статьи 115–121), которая подробно регламентирует порядок формирования, компетенцию и деятельность этого судебного органа, который впервые появляется в системе органов государственной власти Туниса. Конституционный суд, в частности, будет рассматривать и споры, возникающие между президентом и премьер-министром.

Таким образом, положения новой конституции Туниса позволяют сделать вывод о том, что страна, которая в течение многих десятилетий представляла собой суперпрезидентскую республику начала реальную трансформацию своей политической системы с существенным перераспределением полномочий в пользу законодательной власти и правительства. При этом правовой статус личности непосредственно не связан с конституционным закреплением курса государства на внедрение в повседневную жизнь исламских норм, напротив, конституция расширяет юридические рамки для реализации в полном объеме демократических прав и свобод граждан.

Конституция Сирийской Арабской Республики 2012 года

Несмотря на имеющиеся в Сирии внутренние проблемы, основным фактором, дестабилизировавшим обстановку в стране, был внешний. Предложенный сирийским президентом национальный диалог, в котором могли участвовать различные политические силы, представлялся достаточно позитивным шагом. Еще в июле-августе 2011 г. сирийским руководством был принят целый ряд важных законов: о политических партиях, о всеобщих выборах, о средствах массовой информации, о местном самоуправлении; отменен режим чрезвычайного положения. Предполагалось внести изменения в действующую конституцию, продолжилась дискуссия об изменении статьи конституции, провозглашающей руководящую роль правящей Партии арабского социалистического возрождения (ПАСВ)[1]. Таким образом, были

[1] Пришла к власти в Сирии в 1963 г.

выполнены практически все основные требования оппозиции. Однако радикальные оппозиционеры отвергли любые предложения, направленные на достижение национального консенсуса, и призвали к свержению режима.

Тем не менее, 26 февраля 2012 г. состоялся всенародный референдум о принятии нового Основного закона Сирии, в соответствии с которым через 90 дней должны были пройти парламентские выборы.

Имея официальный статус правящей партии и руководящей силы в государстве, реальное положение ПАСВ и ее роль в системе институтов государственной власти усиливались особенностями самого режима: президент страны занимал пост генерального секретаря Общеарабской ПАСВ, генерального секретаря ЦК сирийской ПАСВ, главнокомандующего вооруженными силами САР, а также председателя Центрального руководства Прогрессивного национального фронта (ПНФ), в который входили подписавшие его Хартию партии и движения, рассматривавшиеся официальными властями как «организационные структуры, имеющие длительную историю борьбы, и выступающие как реально и эффективно действующие организации».

В соответствии с Конституцией 1973 года Сирия представляла собой президентскую республику, где глава государства обладал крайне широкими полномочиями в различных областях государственной деятельности. Несмотря на то, что система государственных органов САР была основана на верховенстве парламента, однако роль Народного совета в формировании других органов государственного управления была крайне незначительна, а его компетенция ограничивалась полномочиями главы государства и правительства, которое, в свою очередь, занимало подчиненное положение по отношению к главе государства.

Конституция 2012 года, представленная на референдум, стала девятой по счету конституцией этого государства (включая Конституцию 1920 года, которая была выработана Сирийским Конгрессом в период, предшествовавший французской оккупации). Новый проект Основного закона был подготовлен специальным

Комитетом[1], состоящим из 29 членов, назначенных Башаром Асадом и, как сообщалось, в ходе своей работы сотрудники Комитета изучили несколько вариантов конституций, в том числе, французскую и марокканскую.

Основные изменения конституции сводятся к следующему[2]:

1. В новом Основном законе отсутствуют любые упоминания о баасизме[3], отменена статья, обязывающая президента при вступлении в должность использовать партийную триаду «единство, свобода, социализм». Президент по-прежнему избирается на семилетний срок, однако теперь может находиться в должности не более двух сроков подряд. Конституция подняла минимальный возраст президента с 34 до 40 лет, при этом кандидат на эту должность должен быть «женат на гражданке Сирии и проживать в Сирии не менее 10 лет» (ясно, что это положение отсекало всех возможных кандидатов из оппозиции, проживающих за рубежом).

2. Кандидат на пост президента теперь может быть выдвинут 25% состава парламента (ранее кандидатура президента могла быть предложена только региональным руководством правящей партии. На этом основании Народная ассамблея принимала по инициативе своего председателя решение о проведении всеобщего референдума по этой кандидатуре). При этом выборы не могут проводиться до тех пор, пока не будет выдвинуто два или более кандидатов на этот пост.

3. Удалены все статьи (в прежней конституции их было 12), в той или иной степени относящиеся к «социалистическому го-

---

[1] Все сирийские конституции (кроме нынешней и Конституции 1973 г.) были подготовлены избираемой Конституционной ассамблеей.

[2] Constitution of the Syrian Arab Republic — 2012. URL: http://www.voltairenet.org/article173033.html (accessed: 17.04.2017).

[3] Баасизм — от ар. «аль-баас» («возрождение») — арабская национальная идеология, базировавшаяся на просвещении, возрождении арабской культуры и ценностей, идеях социального прогресса, ставившая своей целью создание объединенного арабского государства под руководством авангардной партии. Партия арабского социалистического возрождения (ПАСВ, или Баас) находилась у власти в Ираке в 1963 и 1968-2003 гг. и продолжает оставаться правящей с 1963 г. до настоящего времени в Сирии.

сударству». Вместо социализма основной упор в конституции был сделан на концепции «прав человека».

4. Официально закрепляя многопартийную систему, конституция ввела запрет на деятельность партий, базирующихся на религиозной или этнической основе.

При этом конституция по-прежнему предоставила президенту значительные полномочия, а именно:

Статья 95 оставляла за президентом право назначать премьер-министра и министров и освобождать их от занимаемой должности. Президент мог созвать заседание кабинета министров под своим председательством и потребовать отчета от министров, которые несут ответственность перед главой государства (естественно, что оппозиция начала требовать пересмотра этой статьи с тем, чтобы победившая на выборах партия имела возможность самостоятельно назначать премьера, который будет формировать правительство).

Осталась и статья 91, в соответствии с которой президент Республики не может быть привлечен к ответственности «за действия, непосредственно вытекающие из его полномочий, за исключением случаев обвинения в государственной измене».

В сфере судебной власти президент назначает судей Верховного конституционного суда, которые приносят перед ним присягу (без утверждения их кандидатур Народным советом), возглавляет Высший судебный совет и совместно с ним гарантирует независимость судебной власти (статья 131). Президент обладает правом законодательной инициативы: издает декреты, решения и приказы в соответствии с действующим законодательством, готовит законопроекты и вносит их на рассмотрение Народного совета. Кроме этого, президент может выносить на всенародный референдум наиболее важные вопросы, связанные с высшими государственными интересами. Этого права лишен Народный совет, что еще раз подтверждает приоритет президента в системе государственных органов. Результаты референдума имеют обязательную силу и вступают в действие со дня их объявления и опубликования главой государства. При этом важно отметить, что законы, вынесенные президентом на всеобщий референдум,

не подлежат рассмотрению в Верховном конституционном суде (эти статьи также остаются).

Таким образом, можно констатировать, что в соответствии с проектом новой конституции Сирия по-прежнему остается президентской республикой с достаточно широкими полномочиями главы государства.

Конституция Королевства Марокко 2011 года

Призывы к протестам через Facebook появились в Марокко 20 февраля 2011 г. В этот день в различных городах страны начались мирные демонстрации с требованиями ограничить власть короля и решить социальные проблемы.

Однако, не дожидаясь усиления народных волнений, власти этой страны сработали на опережение ситуации. Силового подавления манифестантов не было, а уже 9 марта король Мухаммед VI выступил с предложением создать комитет, который должен был подготовить проект конституционной реформы, и определил срок его работы — 3 месяца. Цель данного проекта, по словам короля, «укрепить основы конституционной, демократической, парламентской и социальной монархии». А уже 2 июля состоялся референдум по принятию новой конституции Марокко, в котором приняли участие 73% избирателей (что продемонстрировало несомненный интерес, проявленный к реформам, т.к. на предыдущих парламентских выборах явка была около 37%), 98% которых одобрили новый Основной закон.

Не вдаваясь в специфику исторического развития Марокко, отметим, что такое быстрое и безболезненное проведение конституционной реформы стало возможным в том числе и потому, что в самом Основном законе уже был заложен механизм конституционной трансформации (в отличие, скажем, от Сирии, где политическая система страны не дает возможности властям ее демонтировать, а Башар Асад стоит, по сути, перед необходимостью упразднения собственных форм правления). Марокко с момента достижения политической независимости в 1956 г. пошло по пути эволюционной трансформации монархии, в ходе которой

вырабатывалась юридическая основа, позволяющая соблюдать баланс властей, а само королевство достаточно близко приблизилось к государствам с парламентской формой правления, хотя и с особой специфической властью главы государства.

Таким образом, конституционная реформа 2011 г. — это очередной этап эволюционной трансформации монархии, призванной привести юридическую базу в соответствие с новой политической ситуацией, сложившейся в стране и регионе и определить новые принципы и механизм взаимодействия властей («стать основой специфической марокканской демократии и открыть новую историческую страницу во взаимоотношениях между троном и народом» — по словам самого короля).

Новая конституция Марокко[1], одобренная на референдуме 2 июля 2011 года, на 72 статьи больше (сейчас в тексте Основного закона 180 статей вместо 108). Основные изменения можно классифицировать следующим образом:

1. Четкое разделение полномочий монарха на «незыблемые», которые не могут быть подвержены в дальнейшем каким-либо изменениям, и «законодательные», которыми монарх делится с исполнительной и законодательной властью. В связи с этим статья 19 (касающаяся статуса короля) разбита на две: теперь в отдельную статью вынесено положение об исключительном религиозном статусе короля, который является Повелителем правоверных и возглавляет Высший совет улемов (этот институт не имел конституционного статуса), а также стоит на защите веры и является гарантом свободы отправления религиозных культов. Другая статья определяет положение короля как «высшего представителя нации, символа ее единства, гаранта устойчивости и преемственности государства, его независимости и территориальной целостности». Подчеркивается особый статус короля как верховного арбитра, на которого возложена задача защиты демократических выборов и обеспечения стабильного функциони-

[1] Конституция Королевства Марокко 2011 года /Constitution du royaume du Maroc. URL: www.lavieeco.com/documents.../constitution/30 (accessed: 03.04.2017).

рования конституционных институтов. Личность короля по-прежнему «священна и неприкосновенна», а его уважение — долг подданных. Регентский совет теперь будет возглавлять председатель Конституционного суда (ранее — председатель Верховного суда), а сам регентский совет расширяется за счет включения в его состав заместителя председателя Высшего судебного совета и секретаря Высшего совета улемов.

Часть законодательных полномочий короля в результате конституционной реформы была передана главе правительства, в частности, он получил право назначать и освобождать от занимаемой должности министров, а также распускать нижнюю палату парламента после консультаций с королем (ранее: сам король Марокко после обязательной консультации с председателем Конституционной палаты и обращения с посланием к нации мог распустить Палату представителей своим специальным декретом; при этом до новых выборов функции парламента должен был осуществлять сам король). В обязанности главы правительства теперь входит «координация деятельности правительства и осуществление контроля за государственной службой». Объявить чрезвычайное положение король может только после консультаций с премьер-министром.

Тем не менее, за королем осталась прерогатива назначения губернаторов провинций, международных представителей за рубежом, послов и всех должностных лиц, имеющих отношение к службам безопасности.

2. Права и свободы. В соответствии с новой конституцией королевство теперь не просто «демонстрирует свою приверженность Уставу ООН и принципам других международных организаций, членом которых оно является», но впервые закрепляет приоритет норм международного права над внутренним законодательством. Это важное конституционное положение требует определенной юридической базы для своего осуществления (наличие судов различных инстанций, институт омбудсмана, компетентных судей и т.д.) и предполагает наличие определенных экономических и политических механизмов для своей реализации на практике. Кроме того, конституция значительно расширяет

объем предоставляемых гражданам прав: так, появилось новое (даже в международном праве) право на информацию, отдельно выделяется гендерное равенство, подчеркивается обеспечение государством условий для справедливого судебного разбирательства, запрет всех форм дискриминации и практики, унижающей человеческое достоинство и т.д. Важным является и положение о свободе вероисповедания и отправления религиозных культов (касается это, прежде всего, христиан, которых в Марокко, по данным статистики Ватикана, проживает более 27 тыс. человек, имеющих 36 приходов).

В соответствии с поправками, теперь Марокко — «страна, обладающая культурно-этническим многообразием, важнейшим компонентом которого являются берберы». Такого рода положение, касающееся статуса берберского населения, впервые было внесено в Конституцию Алжира, принятую на референдуме в 1996 году. Однако Марокко идет еще дальше и провозглашает берберский язык официальным языком государства (это вторая страна в арабском регионе, после Ирака, где теперь будет два официальных языка). Представляется, что это, безусловно, новаторское конституционное положение потребует своей серьезной разработки и детализации в текущем законодательстве, которое должно затронуть, прежде всего, сферу образования (унификацию берберских наречий и подготовку квалифицированных преподавателей берберского языка) и разработать механизм внедрения второго языка в государственные учреждения на всех уровнях. Одновременно с этим конституция Марокко предусматривает всевозможные поощрения других языковых и культурных выражений в стране. Интересным в этой связи является и конституционное положение о стратегии государства, которое будет поощрять молодежь к получению знаний в различных областях и изучению международных языков общения.

В соответствии с конституцией теперь отменяется такой конституционный институт как Высокий суд правосудия (ему была посвящена целая глава), который был создан для судебного разбирательства преступлений, совершенных членами правительства в период осуществления ими своих полномочий. Таким

образом, конституция еще раз подчеркивает равенство всех подданных перед законом.

Кроме того, Основной закон расширяет конституционный статус политических партий, профсоюзов, организаций и групп гражданского общества за счет введения ряда статей по каждой из этих категорий.

3. Статус премьер-министра. Важным изменением, затрагивающим положение премьер-министра в новой конституции, является то, что король на эту должность будет назначать представителя победившей партии. Как представляется, на деле это означает конституционное закрепление механизма парламентской борьбы, что стало характерной чертой политического процесса Марокко, особенно в последние десятилетия. Политическая система в Марокко представлена довольно широким спектром политических партий, даже получившая название «хасановская демократия». Однако партийная система (в настоящее время в стране действую около 15 партий, некоторые из которых в силу своей малочисленности не имеют никакого веса в политической жизни) находится под довольно жестким контролем монарха, который, умело играя на национальных, этнических, родоплеменных и иных противоречиях, остается в то же время символом политического единства страны (девиз королевства «Аллах, Родина, Король») и тем самым препятствует консолидации оппозиционных сил. Многопартийность же, напротив, активно способствует еще большему дроблению политических сил, активизации меж- и внутрипартийной борьбы на клановой, этнической и другой основах, и в итоге вызвала падение самостоятельной роли большинства партий (даже такой влиятельной как Истикляль)[1].

[1] С течением времени в стране был создан фактически баланс политических сил с управляемой оппозицией (когда большинство политических партий оказалось зависимой от дворцовых кругов), в итоге был создан и сбалансированный парламент с парламентским центром. Еще в конце 1990-х гг. обозначился политический курс монархии на создание партийной системы по биполярной схеме западного образца, в основе которой лежал бы противовес основных блоков (в этой связи показательны были выборы в парламент 1997 г., когда основные блоки пришли примерно с одинаковыми результатами: правые получили 100 мест, центристы — 97, Демократический блок — 102 места).

Борьба за получение должности премьер-министра, как представляется, будет и в дальнейшем способствовать активизации политической борьбы между различными группировками, для которых теперь очень важно завоевать большинство парламентских мест.

4. Полномочия парламента. Согласно конституции Марокко парламент состоит из двух палат: Палаты представителей и Палаты советников, члены которых получают свой мандат от народа. Члены палаты представителей избираются сроком на 6 лет путем прямого и всеобщего голосования. Палата советников, избираемая на 9 лет, на 3/5 своего состава состоит из представителей, избираемых в каждом регионе избирательными коллегиями, состоящими из выборных членов торговых палат, членов, избираемых на национальном уровне избирательной коллегией, состоящей из представителей трудящихся. В соответствии с поправками, полномочия парламента существенно расширяются. Правительство теперь подотчетно только законодательному органу (ранее — парламенту и королю), которому принадлежат «исключительные полномочия» в сфере законодательства. Усиливается парламентский контроль правительства: глава правительства теперь должен выступать перед парламентом с правительственной программой и отвечать на вопросы о деятельности правительства, а парламентские комитеты имеют право делать запросы министрам и другим должностным лицам о государственной политике.

5. Повышение статуса судебной власти. Следует отметить, что в тексте старой конституции уже была отдельная глава (седьмая) «Судебная власть», которая провозглашала ее независимость от других ветвей власти. В соответствии с поправками теперь формируется административно и финансово независимый Высший совет судебной власти (конституционный орган, возглавляемый королем), состав которого существенно расширяется (по сравнению с существовавшим ранее Высшим судебным советом), в том числе и за счет увеличения числа избранных судей, а также за счет увеличения женщин-судей. Расширяются и полномочия этого органа, который теперь может давать оценку законодатель-

ных и нормативных актов, касающихся судебной системы, а также оценку деятельности всей судебной системы. Одновременно Конституционный совет трансформируется в Конституционный суд, который в дополнение к уже существовавшим полномочиям теперь дает оценку конституционности международных договоров и конвенций и решает споры, возникающие между центральной властью и регионами.

6. Институционализация новых структур. В соответствии с поправками в целях «содействия гражданским институтам и усиления демократии» в Марокко учреждаются новые структуры, которым придается конституционный статут, это: институт омбудсмана, Совет марокканской диаспоры за рубежом, Высший совет по аудиовизуальной коммуникации. Более того, Основным законом предусмотрено, что посредством законодательных процедур или нормативных актов могут по мере необходимости в вышеназванных целях создаваться и другие структуры (в своей речи монарх говорил о необходимости создания Совета по правам человека и Совета по делам молодежи). Что касается уже существующих консультативных советов, таких как Экономический и Социальный советы, то их полномочия расширяются и включают теперь вопросы экологической безопасности, а также вопросы, связанные с подготовкой научных кадров и проведением научных исследований.

Конституция предусматривает создание еще одного нового органа — Верховного совета безопасности, который будет собираться под председательством короля и включать в свой состав руководителей исполнительной, законодательной и судебной власти, а также министров, чиновников и других заинтересованных лиц. Совет безопасности будет рассматривать вопросы «стратегической безопасности» (как внутренней, так и внешней), а также участвовать в решении различного рода «чрезвычайных вопросов».

7. Усиливается роль Счетной палаты и региональных судов аудиторов с целью более эффективного контроля за деятельностью государства и борьбы с коррупцией, осуществления «принципа прозрачности государственной деятельности, предотвра-

щения безнаказанности, ответственности и подотчетности государственных органов» (что было одним из основных требований демонстраций, прокатившихся по городам Марокко).

8. Разграничение и перераспределение полномочий центральных и региональных органов власти в пользу предоставления больших прав регионам, хотя четко их функции конституция не прописывает, однако предусматривает принятие органического закона, который должен определить полномочия государства и регионов.

* * *

Таким образом, несмотря на различие политического процесса в отдельных арабских странах, характерная особенность новых основных законов, принятых после событий 2011 г. — расширение системы прав и свобод граждан, как в социально-экономической, так и политической областях. Впервые были закреплены новые виды прав, такие, например, как право на воду. На конституционный уровень была поднята борьба с коррупцией, государства провозглашают приверженность борьбе с терроризмом. Другая характерная черта новых конституций — перераспределение полномочий в пользу законодательного органа власти и повышение статуса судебной власти.

Такого рода конституционные положения были призваны подчеркнуть курс арабских стран на дальнейшую либерализацию общественно-политического процесса. Однако, стабильность демократического перехода связана не только с принятием либеральной конституции, но и, как отмечает А.Н. Медушевский, «с созданием системы гарантий от возврата назад (к предшествующей авторитарной модели)», что предполагает, прежде всего, «создание и постоянное воспроизведение на основании конституции того социального консенсуса, которого не было до ее принятия» [Медушевский 2005: 9].

Основной закон государства — документ длительного действия, поэтому он должен отражать не буквальные итоги, а неизменные политические принципы и механизмы осуществления государственной власти, являясь плодом усилий всего обще-

ства, символом общенационального согласия. А это означает, что процедура принятия основного закона должна быть неоспоримой, к началу конституционного процесса все политические проблемы должны быть решены, а общество должно прийти к определенному консенсусу. Проблема заключается в том, что такого консенсуса нет в арабском обществе, которое во многом продолжает оставаться традиционным: «оно не структурировано в социальном плане, мозаично, несет в себе черты клановости, этнических, конфессиональных, племенных связей»[1]. А это означает, что пришедшая к власти правящая элита, представляющая светские или исламские круги, вынуждена будет самыми различными методами укреплять свои позиции.

Список использованной литературы:

1. *Ближний Восток, Арабское пробуждение и Россия: что дальше?* Отв. ред. В.В. Наумкин, В.В. Попов, В.А. Кузнецов. 2012. М. : ИВ РАН. 593 с.

2. Медушевский А.Н. 2005. *Теория конституционных циклов*. М. : ГУ-ВШЭ. 576 с.

References

1. *Blizhnii Vostok, Arabskoe probuzhdenie i Rossiya: chto dal'she?*. Otv. red. V.V.Naumkin, V.V.Popov, V.A.Kuznetsov [The Middle East, the Arabic Awakening and Russia: what to do? Ed. by V.V.Naumkin, V.V.Popov, V.A.Kuznetsov]. Moscow: IV RAN Publ. 2012. 593 p. (in Russ.).

2. Medushevskii A.N. *Teoriya konstitutsionnykh tsiklov* [Theory of Constitutional Cycles]. Moscow: GU-VShE Publ. 2005. 576 s. (in Russ.).

[1] *Б.В. Долгов.* Между демократией и исламизмом: политическое развитие арабского мира. Доступ: http://www.perspectivy.info/history/mezhdu_demokratijej_i_islamizmom_politicheskoje_razvitije_arabskogo_mira_2009-03-30.htm (дата обращения: 14.04.2017).

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В АВСТРИИ

Автор. Водяницкая Елена Александровна, *кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры конституционного права МГИМО МИД России.*
Email: el_oro@mail.ru

Аннотация. Данная статья посвящена конституционно-правовым основам местного самоуправления в Австрийской республике. Австрия относится к тем государствам, где местное самоуправление находит подробное закрепление в федеральной конституции. Несмотря на то, что регулирование данного института относится к компетенции земель, а не федерации, земельное законодательство в этой области существенно ограничивают многочисленные федеральные конституционные нормы. Данная статья содержит последовательный анализ наиболее существенных аспектов организации, компетенции и финансовых вопросов деятельности австрийских общин.

Ключевые слова: Австрия, конституционное право Австрии, Конституция Австрии, местное самоуправление в Австрии, общины в Австрии

Библиографическое описание: *Водяницкая Е.А.* Местное самоуправление в Австрии // Актуальные проблемы сравнительного, зарубежного и российского конституционного права / под ред. И.А. Ракитской. М. : МГИМО-Университет. 2017. С. 514-539.

LOCAL SELF-GOVERNMENT IN AUSTRIA

Author. Elena A. Vodyanitskaya, *Candidate of Juridical Sciences, senior lecturer at the Department of Constitutional Law, MGIMO-University MFA Russia. Email: el_oro@mail.ru*

Abstract. The article is devoted to the constitutional basics of local self-government in the Austrian republic. Austria clearly belongs to the category of federal systems where local government is most extensively regulated by the Federal Constitution. Although the competence to regulate local government is mainly assigned to the Länder and not to the federal legislature, their legislation is restricted by a wide range of federal constitutional rules. The article sequentially goes into the most essential aspects of the organisation, functions and fiscal relations of the municipalities in Austria.

Keywords: Austria, Constitutional Law of Austria, Constitution of Austria, local self-government in Austria, municipalities in Austria

Citation: Vodyanitskaya E.A. Mestnoe samoupravlenie v Avstrii [Local Self-Government in Austria]. — *Aktual'nye problemy sravnitel'nogo, zarubezhnogo i rossiiskogo konstitutsionnogo prava.* Pod red. I.A. Rakitskoi [Actual Problems of Comparative, Foreign and Russian Constitutional Law. Ed. by I.A. Rakitskaya]. Moscow: MGIMO-Universitet Publ. P. 514-539.

Местное самоуправление представляет собой низшее звено организации власти в государстве. В рамках федеративного государства, где существует два уровня органов государственной власти — федерации и субъектов, муниципальные органы обычно не играют ключевой роли и не участвуют в разграничении компетенции по вертикали. Поэтому федеральная конституция может вообще не затрагивать вопросы местного самоуправления, а оставить их регулирование обычному законодательству — федеральному либо субъектов федерации (что является наиболее частым вариантом). В принципе даже решение самого вопроса о создании местного самоуправления в субъекте федерации может быть оставлено на его усмотрение, поскольку все задачи го-

сударства решаются на первых двух уровнях — федерации и ее субъектов. В том же случае, если федеральная конституция признает и закрепляет наличие местного самоуправления, это выступает гарантией функционирования данных органов во всех административно-территориальных единицах государства.

Конституция может просто признавать факт существования местного самоуправления либо закреплять нормы, касающиеся порядка формирования, организации и компетенции данных органов. Однако обычно конституционное регулирование муниципальной власти имеет место в достаточно ограниченном объеме. В связи с этим весьма удивительно обнаружить, насколько подробны положения австрийского Федерального конституционного закона 1920 года (далее — Конституции, ФКЗ), посвященные данному институту.

1. Конституционно-правовые основы местного самоуправления

Австрийская конституция закрепляет, что Австрия является федеративным государством, состоящим из 9 федеральных земель. Административно-территориальное деление Австрии достаточно простое. Внутри земель формируются округа (*Bezirke*), в функции которых входит обеспечение управления на земельном уровне и выполнение федеральных задач. Основа системы управления — 2300 общин (*Ortsgemeinden*). Вена как столица страны имеет специальный статус, являясь одновременно и общиной, и округом, и землей. Бургомистр Вены одновременно выполняет и обязанности губернатора.

Муниципальные органы не входят в систему государственных органов и представляют собой низшее звено территориальной организации власти. Местному самоуправлению посвящена часть *C* четвертого раздела Конституции «Общины» *(Gemeinden)* (ст. 115-120 ФКЗ).

Поскольку округа и союзы общин не являются самостоятельными административно-территориальными единицами, хотя и выполняют важные функции, общины выступают един-

ственным административно-территориальным звеном ниже земель. Поэтому термин «местное самоуправление» в австрийской литературе употребляется только по отношению к общинам [Pernthaler 2004: 300].

Статья 116 устанавливает, что каждая земля делится на общины. Австрийская община является территориальной единицей с правом самоуправления и одновременно административной единицей. На нее возлагается ответственность за выполнение тех задач, которые делегированы ей землей и федеральным правительством. Кроме того, община должна выполнять и те функции, которые входят в круг ее полномочий на местном уровне. За исключением 15 общин и Вены, обладающих специальным статусом, остальные общины формально равноправны и имеют одинаковую структуру управления.

Конституция Австрии не выделяет различные виды общин, а исходит из так называемого «принципа абстрактной общины», который означает, что общины равны по своему правовому статусу независимо от их территории, численности населения и экономического благосостояния. Вместе с тем, за некоторыми общинами Конституция закрепляет особый статус. Согласно п. 3 ст. 116 ФКЗ, для общины с населением не менее двадцати тысяч жителей, если это не ущемляет интересы земли, должен быть по представлению общины на основании закона земли установлен самостоятельный статус (правовой статус города), который предполагает принятие собственного статута. Такое законодательное решение может быть опубликовано лишь с согласия Федерального правительства. Согласие считается данным, если в течение восьми недель со дня получения законодательного решения компетентным федеральным министерством Федеральное правительство не сообщит губернатору земли о своем отказе. На сегодняшний день 15 австрийских городов получили такой статус, преимущественно столицы земель или города исторического значения, но данной возможностью обладают и другие общины при условии соответствия установленным требованиям. Различие в правовом статусе «обычных» общин и городов с собственным статутом двояко.

Во-первых, п. 3 ст. 116 ФКЗ налагает на такие города дополнительные обязанности: город, имеющий самостоятельный статус, должен помимо задач общинного управления осуществлять также задачи районного управления. Во-вторых, в отношении муниципальных органов таких городов Конституция употребляет несколько иные термины.

Далее, финансовая деятельность общин с населением не менее двадцати тысяч жителей, а также финансовая деятельность, связанная с благотворительными, иными фондами и учреждениями, управление которыми осуществляется органами общины, подлежит контролю Счетной палаты согласно ст. 127a п. 1 и 3 ФКЗ.

Особый правовой статус Конституция закрепляет за Веной (ст. 108-112 ФКЗ), которая является не только общиной, но одновременно также столицей Австрии и федеральной землей, что позволяет говорить об Австрии как об ассиметричной федерации [Pernthaler 1992]. Наконец, «принцип абстрактной общины» не применяется к налоговому выравниванию, поскольку доходы общин зависят от численности населения.

Более того, ст. 120 ФКЗ предоставляет общинам право объединяться в так называемые «территориальные общины» (*Gebietsgemeinden*), что требует соответствующего изменения федеральной Конституции. Однако данная идея не получила должной поддержки и едва ли будет реализована в будущем [Neuhofer 1998: 577].

Статьи 115-120 ФКЗ определяют в основном внутреннюю организацию общин, их органы, функции и взаимоотношения между общинами и Федерацией либо землями. Пункт 2 ст. 115 ФКЗ устанавливает одновременно право и обязанность земель законодательно урегулировать право общин в соответствии с принципами данной главы Конституции. Таким образом, именно земли, а не федерация уполномочены принимать законодательство в области местного самоуправления, которое, в свою очередь, не должно противоречить общим принципам, установленным в федеральной Конституции.

Кроме ФКЗ, еще один конституционный закон имеет особое значение в отношении местного самоуправления: согласно Кон-

ституционному закону о финансах 1948 года общины на основании закона земли теоретически могут получить право повышать определенные налоговые ставки по решению совета общины. Как правило, такие законы земель должны устанавливать максимально допустимый размер налоговой ставки. Такие меры могут быть направлены на поддержание или восстановление равновесия между общинами либо для покрытия определенных расходов в бюджете общины (§ 8 Конституционного закона о финансах 1948 г.). Более подробное регулирование устанавливается Законом о распределении доходов государственного бюджета, который обновляется раз в четыре года.

Согласно конституционным положениям, землям принадлежит так называемое «право управления налогами», которое, однако, имеет очень небольшое практическое значение. Большая часть денежных средств поступает в земли в качестве федеральных налогов. Они взимаются федерацией, которая согласно закрепленной в Законе о распределении доходов государственного бюджета формуле отчисляет землям и общинам часть полученных доходов (например, с подоходного налога и налога с оборота).

Также по вопросам финансовых взаимоотношений между Федерацией и землями, с одной стороны, и общинами (в лице Австрийского союза общин и Австрийского союза городов), с другой, были заключены два конституционных соглашения (речь о них пойдет ниже).

На земельном уровне, конституции и законодательство земель регулируют местное самоуправление в соответствии с федеральными конституционными нормами. При этом федеральная Конституция закрепляет принцип «конституционной автономии земель», согласно которому земли вправе законодательствовать по определенным вопросам (включая местное самоуправление) постольку, поскольку они не нарушают нормы федеральной Конституции.

Конституционная автономия в Австрии является определяющим различием между землями и самоуправляющимися объединениями (например, общинами): земли могут самостоятельно

решать вопрос о своей организации (в пределах федеральной конституции), а общины организовываются центральной властью и выполняют публичные функции федерации или земель в предписанных ею формах и процедурах.

Данный принцип ставит четкие рамки конституционной автономии земель, поскольку федеральная конституция закрепляет не только нормы, которым должно соответствовать законодательство земель, но и ряд подразумеваемых принципов, которые находят выражение в практике Конституционного суда. В данном контексте, конституции земель обычно определяют вопросы изменения территориальных границ общины, избирательный процесс на местном уровне, местные налоги, представительство интересов общин в законодательном процессе земель (например, их право законодательной инициативы), институты местного референдума и народного опроса. Земли также приняли ряд текущих законов в развитие положений федеральной и собственных конституций (например, законы о местном самоуправлении, городские статуты, законы союзов общин, локальные избирательные законы и законы о муниципальной службе).

2. Компетенция органов местного самоуправления

Согласно федеральной конституции общины являются не просто административно-территориальными единицами, а автономными образованиями с правом на самоуправление [Pernthaler 2004: 213]. Это означает, что общественные задачи выполняются юридическими лицами публичного права, которые отличаются от государственных органов, таких как органы федерации или земли. Для органов местного самоуправления характерно наличие своих (автономных) функций, а также делегированных полномочий. Если они выполняют задачи в рамках собственной компетенции, они не могут быть связаны с инструкциями федеральных или земельных властей, хотя и подлежат их надзору. Только если они выполняют задачи в сфере делегированных полномочий, они обязаны выполнять указания федеральных властей или земель. Следует, однако, отметить, что даже в пределах соб-

ственной компетенции общины не имеют первичных полномочий, поскольку в федеративном государстве разделение предметов ведения происходит только между федерацией и субъектами. Поэтому те полномочия, которые осуществляются общинами — независимо от того, подпадают ли они под их собственную или делегированную компетенцию, — в любом случае относятся к компетенции либо федерации, либо земель, и должны быть делегированы общинам соответствующими федеральными или земельными законами.

а) собственная компетенция

Местное самоуправление является единственным видом самоуправления, который прямо закреплен в федеральной конституции: абстрактное определение сферы собственной компетенции общин, данное в п. 2 ст. 118 ФКЗ, находит свое обоснование в принципе субсидиарности [Pernthaler 2004: 216]. В соответствии с этим принципом сфера собственной компетенции общины включает в себя все вопросы, касающиеся исключительно или преимущественно местных интересов граждан, входящих в общину, и при условии, что необходимые по этим вопросам меры могут быть приняты общиной в пределах ее территориальных границ. В законах должны быть точно перечислены те полномочия, которые относятся к сфере собственной компетенции общины.

Каждая община является самостоятельной хозяйственной единицей. В соответствии со ст. 116 п. 2 ФКЗ она имеет право в пределах, установленных общими законами федерации и земли, владеть всякого рода имуществом, приобретать его и распоряжаться им, заниматься хозяйственным предпринимательством, а также в рамках финансовой системы самостоятельно определять свой бюджет и взимать налоги. В дополнение к статье 17 ФКЗ, согласно которой федерации и землям разрешено действовать без каких-либо ограничений, вытекающих из распределения полномочий, общинам также предоставляется право выступать субъектом частноправовых отношений. Задачи, перечисленные в ст. 116 п. 2 ФКЗ, легли в основу так называемой «свободы экономической деятельности» общин.

Далее, ст. 118 п. 3 ФКЗ закрепляет конкретные полномочия, относящиеся к собственной компетенции общин. Община, в частности, в сфере ее собственной компетенции отвечает за выполнение задач публичного управления по следующим вопросам:

1) назначение общинных органов в тех пределах, в каких это не ограничивает компетенцию вышестоящих выборных органов; регулирование внутреннего устройства в целях выполнения задач, стоящих перед общиной;

2) назначение служащих общины и осуществление руководства служебной деятельностью в тех пределах, в каких это не ограничивает компетенцию вышестоящих дисциплинарных, квалификационных и инспекционных комиссий;

3) местная полиция безопасности, местная полиция, обеспечивающая порядок при проведении публичных мероприятий;

4) управление транспортными путями внутри общины, местная дорожная полиция;

5) полиция по охране местных угодий;

6) местная полиция рынков;

7) местная полицейская служба здравоохранения, в частности, по организации скорой помощи и спасательной службы, а также по организации похоронного дела и кладбищ;

8) полиция нравов;

9) местная строительная полиция, если это не касается зданий, принадлежащих федерации и служащих публичным целям; местная пожарная полиция; планировка местных территорий;

10) публичные учреждения по внесудебному посредничеству при разрешении конфликтов;

11) добровольная распродажа с аукциона движимого имущества.

Этот перечень не является исчерпывающим, но конкретизирует наиболее важные полномочия, включенные в собственную компетенцию общин. Однако общины не должны выполнять эти задачи непосредственно на основании ст. 118 ФКЗ. Напротив, федеральные законы и законы земель, которые, согласно разграничению предметов ведения, регулируют административные вопросы, попадающие в собственную сферу компетенции общин, должны прямо предписывать их выполнение. Если эти законы не содержат

такое регулирование, они должны быть признаны неконституционными (хотя и сохраняют юридическую силу до тех пор, пока Конституционный суд не примет решение об их отмене).

Исключением из общего правила, согласно которому собственные функции не могут выполняться общинами без специального разрешающего положения в земельном или федеральном законе, является так называемое «местное полицейское распоряжение» (*ortspolizeiliche Verordnung*). Согласно п. 6 ст. 118 ФКЗ по вопросам, относящимся к сфере собственной компетенции, община может, используя право свободного самоопределения, издавать местные полицейские распоряжения в целях предупреждения реально ожидаемых и устранения существующих нарушений, мешающих общественной жизни в общине, а также признавать их несоблюдение административным проступком. Такие распоряжения не должны противоречить действующим законам и постановлениям Федерации и земли .

Хотя муниципалитеты в пределах сферы собственной компетенции не могут быть связаны указаниями федеральных или земельных властей, они подлежат надзору со стороны районных административных органов в качестве первой инстанции, а также правительства земли от имени земель и губернатора земли от имени федерации в качестве высшей инстанции. Однако в соответствии со ст. 119а п. 1 ФКЗ надзор относится только к аспекту законности: а именно, касается того, не нарушает ли община законы и постановления в ходе исполнительной деятельности в сфере собственной компетенции, в частности, не выходит ли она за пределы своей компетенции и выполняет ли задачи, возложенные на нее законом. Кроме того, земля (но не федерация) вправе проверять финансовую деятельность общины с точки зрения ее экономичности, рентабельности и целесообразности. Результаты проверки должны быть переданы бургомистру для представления общинному совету. Бургомистр должен в течение трех месяцев сообщить органам надзора о мерах, принятых по результатам проверки.

Кроме того, органы надзора вправе получать сведения о любых делах общины. Община обязана предоставлять любые све-

дения, затребованные в конкретном случае органами надзора, и допускать производство проверок на месте (ст. 119а п. 4 ФКЗ). Если соответствующее законодательство предусматривает в качестве меры, принимаемой органами надзора, роспуск общинного совета, то при осуществлении надзора органами земли эта мера применяется правительством земли, а при осуществлении надзора органами федерации — губернатором земли. Допустимость компенсации как меры, используемой органами надзора, должна быть ограничена случаями безусловной необходимости. Меры, используемые органами надзора, должны применяться так, чтобы при этом были максимально ограждены права, приобретенные третьими лицами (ст. 119а п. 7 ФКЗ).

Лицо, считающее, что решением какого-либо общинного органа по вопросам, относящимся к сфере собственной компетенции общины, нарушены его права, может, после того как вопрос был рассмотрен во всех предыдущих инстанциях, в течение двух недель после принятия решения обратиться с возражением против решения в орган надзора. Последний должен отменить решение, если оно нарушает права заявителя, и направить дело в общину для принятия нового решения. В отношении городов, имеющих самостоятельный статус, соответствующее законодательство может установить, что обращение в органы надзора исключается (ст. 119а п. 5 ФКЗ). Однако в производстве, осуществляемом органами надзора, община имеет статус стороны; она имеет право обратиться с жалобой на орган надзора либо в Административный суд, либо в Конституционный суд (ст. 119а п. 9 ФКЗ) [Конституционный контроль…2015: 289–309].

Община должна незамедлительно сообщать органу надзора о постановлениях, изданных в сфере собственной компетенции. Орган надзора, заслушав мнение общины, должен своим постановлением отменить противозаконные постановления и своевременно сообщить общине о причинах отмены (ст. 119а п. 6 ФКЗ). Осуществление общиной в сфере собственной компетенции отдельных мер, касающихся в значительной степени не только местных интересов, в частности, имеющих особое финансовое значение, может допускаться на основании соот-

ветствующего законодательства при условии получения разрешения на их осуществление от органа надзора. В качестве причины для отказа в разрешении может быть предусмотрено лишь наличие таких обстоятельств, которые явно оправдывали бы необходимость предпочтения не местных, а более общих интересов (ст. 119а п. 8 ФКЗ). По просьбе общины осуществление отдельных полномочий, относящихся к сфере ее собственной компетенции, может быть передано по постановлению правительства земли или губернатора земли какому-либо государственному органу. Если на основе такого постановления компетенция должна быть передана федеральному органу, то для этого требуется согласие Федерального правительства. Если на основании распоряжения губернатора земли компетенция должна быть передана органу земли, то для этого требуется согласие правительства земли (ст. 118 п. 7 ФКЗ).

б) делегированные полномочия

Согласно ст. 119 п. 1 ФКЗ компетенция, передаваемая общине, включает в себя полномочия, которые община должна осуществлять в соответствии с федеральными законами либо по поручению, либо на основании указаний федерации, или те полномочия, которые община должна осуществлять в соответствии с законами земли либо по поручению, либо на основании указаний земли. Решение о том, делегировано ли то или иное полномочие общинам, полностью зависит от компетентного законодательного органа. В отличие от задач, входящих в собственную компетенцию общин, федеральная конституция не перечисляет полномочия, входящие в делегированную компетенцию, и не закрепляет их общей оговоркой. В отношении делегированных полномочий общины не имеют права на самоуправление (автономию), а выступают лишь административными единицами.

В соответствии с п. 2 ст. 119 ФКЗ полномочия, переданные общине, осуществляются бургомистром. Причем по вопросам, относящимся к компетенции федеральной исполнительной власти, он связан указаниями компетентных органов федерации, а по вопросам, относящимся к компетенции исполнительной власти земли, — указаниями компетентных органов земли и несет ответ-

ственность за эти вопросы перед этими органами. Он может отказаться выполнить указание лишь в том случае, если оно исходит от некомпетентного органа либо если его выполнение противоречит предписаниям уголовного законодательства (ст. 20 п. 1 ФКЗ).

Бургомистр может, не снимая с себя ответственность, перепоручить членам общинного правления (городского совета, городского сената), другим органам местного самоуправления или членам коллегиальных органов осуществление от своего имени полномочий по отдельным вопросам, относящимся к переданной общине компетенции вследствие их связи по существу с полномочиями, входящими в сферу собственной компетенции общины. При осуществлении переданных полномочий соответствующие органы или их члены связаны указаниями бургомистра (ст. 119 п. 3 ФКЗ).

Федеральные власти делегируют землям целый ряд функций, в том числе запись актов гражданского состояния, подготовку и проведение выборов и переписей населения, регистрацию иностранных граждан, содействие проведению мероприятий по социальной защите населения, предоставление различной информации центральным органам власти. Эти функции вследствие текущих изменений в политических, экономических и социальных условиях могут изменяться.

3. Структура органов местного самоуправления

Согласно статье 117 ФКЗ в качестве органов общины должны в любом случае действовать:

а) общинный совет *(Gemeinderat),* который является общим представительным органом, подлежащим избранию входящими в общину гражданами, обладающими избирательным правом;

б) общинное правление (городской совет) *(Gemeindevorstand),* а в городах, имеющих самостоятельный статус, — городской совет или городской сенат (*Stadtrat* или *Stadtsenat*);

в) бургомистр (*Bürgermeister*).

Федеральная конституция устанавливает, что общинный совет и общинное правление являются коллегиальными органами, тог-

да как бургомистр — единоличным органом. Законодательство земель имеет право расширить этот «минимальный стандарт», учредив другие органы местного самоуправления или разрешив общинам сделать это (например, общинную администрацию (*Gemeindeamt, Stadtmagistrat*), мэра (*Ortsvorsteher*), специальные комиссии и т. д.). Законодательство земель также может содержать более подробные положения в отношении конкретных полномочий местных органов власти; соответствующие нормы имеются и в муниципальных актах и городских статутах. Они могут также прямо разрешать общинам издавать распоряжение, если полномочия должны быть переданы другому органу, чем тот, который первоначально был предусмотрен законом.

а) общинный совет

Каждая община формирует свой совет, члены которого избираются путем прямого и тайного голосования на основе пропорционального представительства на период от четырёх до шести лет.

Поскольку вопросы организации и компетенции местных органов власти определяются соответствующим актом о местном самоуправлении или городским статутом в конкретной земле, эти положения могут различаться в зависимости от земли. Как правило, местный совет и бургомистр на практике являются наиболее важными местными органами. Местный совет является общим представительным органом, который, как предусмотрено федеральной конституцией, избирается всеми местными гражданами, которые имеют право голоса. Для принятия решения общинным советом необходимо простое большинство голосов его членов, присутствующих в таком количестве, которое требуется для признания совета правомочным (ст. 117 п. 3 ФКЗ).

Статья 117 п. 2 ФКЗ устанавливает принципы, применяемые к процедуре выборов в общинный совет, которые аналогичны принципам, применяемым к выборам в Национальный совет и ландтаги земель [Современное… 2013: 244-278]. Выборы в общинный совет проводятся по пропорциональной системе на основе равного, прямого избирательного права путем лично осуществляемого тайного голосования гражданами федерации,

которые имеют постоянное место жительства на территории общины. В состав совета избирается, с учетом общей численности населения, от 9 до 45 депутатов. Общины, имеющие специально оговоренный статус, избирают в состав совета от 29 до 61 депутата. Венский совет насчитывает 100 депутатов.

Положение о выборах не может содержать более ограниченные условия активного и пассивного избирательного права, чем положение о выборах в ландтаг. Однако может быть определено, что активное и пассивное избирательное право на выборах в общинный совет не предоставляется лицам, проживающим на территории общины менее одного года, если очевидно, что их пребывание в общине является лишь временным. Предписания об обязанности участия в выборах при проведении выборов ландтага подлежат применению соответственно и при выборах общинного совета. Положение о выборах может устанавливать, что избиратели осуществляют свое избирательное право по избирательным округам, каждый из которых является территориально обособленным. Подразделение избирателей на иные избирательные единицы не допускается. Положением о выборах может быть установлено, что в том случае, когда ни одна из предложенных кандидатур не проходит, избранными считаются лица, фамилии которых будут чаще названы в избирательных бюллетенях. Избирательные законы земель должны также закреплять активное и пассивное избирательное право в органы местного самоуправления для граждан государств — членов ЕС.

Общинный совет не является парламентом, поскольку не обладает законодательными полномочиями и представляет население только одной административно-территориальной единицы. Тем не менее, он компетентен обсуждать и решать широкий круг вопросов, входящих в сферу собственной компетенции общины, включая бюджетные вопросы. Статья 118 п. 5 ФКЗ предусматривает, что бургомистр, члены общинного правления (городского совета, городского сената) и любые иные назначаемые органы общины несут ответственность перед общинным советом за выполнение своих задач, входящих в сферу собственной компетен-

ции общины. Таким образом, местный совет является верховным органом местного самоуправления в отношении тех полномочий, которые осуществляются в сфере собственной компетенции общины. Хотя это прямо не предусмотрено федеральной конституцией, законы земель о местном самоуправлении, как правило, наделяют общинный совет остаточной компетенцией, позволяя ему осуществлять все полномочия, которые прямо не закреплены за другими органами власти.

В полномочия совета входят все вопросы, затрагивающие текущую деятельность на местах. Остальные органы местной власти подчиняются ему в решении этих вопросов. Хотя разграничение функций между органами муниципального управления (совет, правление, комитеты совета) имеет в различных землях свои особенности, часть функций универсальна для всех уровней структуры местной власти. Это относится к муниципальному хозяйству, финансам, содержанию и обслуживанию дорог местного значения, мостов и средних школ, к пожарной охране и полиции, найму ряда категорий муниципальных служащих. В исключительных случаях местные власти могут обратиться к органам земли с просьбой взять на себя выполнение какой-либо функции, входящей в их компетенцию, например, такой, как содержание полиции. Это предполагает принятие местными властями соответствующего постановления, регулирующего деятельность местной полиции. Передача же полномочий осуществляется на основании указа губернатора земли или земельной администрации.

Деятельность членов совета подконтрольна земельному и федеральному правительству, которое внимательно следит за тем, чтобы они не превышали своих полномочий и не нарушали федеральное и земельное законодательство. Кроме того, за деятельностью общин наблюдают различные федеральные министерства — в тех сферах деятельности, которые входят в их компетенцию.

б) бургомистр и общинное правление

Советом избираются бургомистр (*Burgermeister*) — обычно из числа членов совета — и один-три его заместителя. Они вместе

с другими официальными лицами, избираемыми из числа членов совета и известных, пользующихся авторитетом общественных деятелей, составляют общинное правление (*Gemeindevorstand*). Политические партии, представленные в совете общины, имеют право на пропорциональное представительство в общинном правлении. В некоторых землях численность этого органа ограничена: она не должна превышать 1/3 или ¼ от общей численности членов совета. Правление работает в течение того же срока, что и избранные члены совета. Исключение составляет только Тироль, где правление работает 3 года, тогда как совет избирается на 6 лет.

Правление — это, прежде всего, исполнительный орган. Сфера его деятельности может иметь свои особенности в той или иной земле. Федеральная конституция не определяет, какие полномочия осуществляет правление общины, но упоминает его членов среди тех, кто несет ответственность перед общинным советом при выполнении задач, входящих в сферу собственной компетенции общины (ст. 118 п. 5 ФКЗ). В целом же задача правления — обеспечивать выполнение решений совета, наблюдать за поддержанием различных форм общественной деятельности, направлять действия местной полиции, курировать работу общественных институтов и нести прямую ответственность за распределение общественных фондов. В некоторых общинах каждый член правления возглавляет один из отделов органа управления.

Бургомистр имеет право представлять общину во всех правоотношениях, в том числе, в частноправовых вопросах. В случае выполнения задач, входящих в сферу собственной компетенции общины, он несет ответственность перед общинным советом (ст. 118 п. 5 ФКЗ). Полномочия, переданные общине, осуществляются бургомистром (ст. 119 п. 2 ФКЗ), который имеет право, однако, не снимая с себя ответственности, перепоручить членам общинного правления (городского совета, городского сената), другим местным органам или членам коллегиальных органов осуществление от своего имени полномочий по отдельным вопросам, относящимся к переданной общине компетенции вследствие их связи по существу с полномочиями, входящими в сферу

собственной компетенции общины. При осуществлении переданных полномочий соответствующие органы или их члены связаны указаниями бургомистра.

Как правило, бургомистр является председателем как общинного совета, так и общинного правления. Кроме того, он является главой местной администрации и муниципальных служащих, а также осуществляет управление муниципальной собственностью и исполнение местного бюджета. Обычно он обладает правом налагать вето на решения совета, после чего вопрос выносится на повторное обсуждение и голосование. Эта процедура может привести к смещению бургомистра. В некоторых землях он может подать апелляцию вышестоящему должностному лицу, в большинстве случаев это окружной губернатор. К обязанностям бургомистра относится также наблюдение за соответствием полномочий, переданных в ведение общины федеральными и земельными органами, существующим нормам и решениям вышестоящих властей.

Ранее федеральная конституция прямо не допускала прямых выборов бургомистра. Земельное законодательство, закреплявшее такую систему, в 1993 году было объявлено Конституционным судом противоречащим конституции. Для того чтобы федеральные земли могли принимать положения о введении прямых выборов бургомистров, в 1996 году в федеральную конституцию были внесены поправки. Статья 117 п. 6 ФКЗ в настоящее время закрепляет, что бургомистр избирается советом общины, если конституция земли не предусматривает, что граждане, имеющие право участвовать в выборах в совет общины, выбирают бургомистра. Это положение расширяет конституционную автономию земель, поскольку вопрос о том, избирается ли бургомистр общинным советом или непосредственно населением общины, остается на усмотрение земельного конституционного законодателя. На сегодняшний день шесть из девяти земель приняли законодательство, которое предусматривает прямое избрание бургомистра, хотя зачастую исключая города, имеющие самостоятельный статус. Этот пример демонстрирует, как Конституционный суд может применять скрытые конституционные принци-

пы таким образом, который значительно ограничивает конституционную автономию земель, что требует внесения поправки для расширения их конституционного пространства.

в) иные органы местного самоуправления

Статья 117 п. 7 ФКЗ предусматривает, что ведение дел в общинах осуществляется службой общинного управления *(Gemeindeamt),* а в городах, имеющих самостоятельный статус, — магистратом *(Stadtmagistrat*). Для руководства внутренней службой магистрата из числа чиновников управления, обладающих правовыми знаниями, назначается директор магистрата. Это положение, однако, не следует понимать так, как если бы оно непосредственно предоставляло властные полномочия службе общинного управления. Оно также не запрещает законодательству земель наделять эти службы такими полномочиями. В основном, служба общинного управления предназначена для оказания помощи местным органам власти в управлении местными делами, что в принципе означает все местные задачи, относящиеся либо к государственному управлению и частноправовым отношениям, либо к собственной или делегированной сфере компетенции общин. В отличие от других общин, Вена разделена на районы, жители которых представлены в муниципальных районных ассамблеях.

В 2004 году Конституционный суд отменил положение Закона о местных выборах, принятого парламентом Вены, в соответствии с которым граждане, не являющиеся гражданами Австрии и государств-членов ЕС, имели право голосовать на выборах в районные ассамблеи, если они постоянно проживали в Вене в течение как минимум пяти лет. Конституционный суд постановил, что районные ассамблеи являются общими представительными органами (такими же как Национальный совет, ландтаги земель или общинные советы) и что выборы во все общие представительные органы должны основываться на аналогичных конституционных принципах.

Согласно решению Конституционного суда, выборы в общие представительные органы закреплены в ст. 1 ФКЗ («Австрия является демократической республикой, ее закон исходит от ее народа»), которая воплощает в себе основополагающий принцип

представительной демократии, и термин «австрийский народ» необходимо понимать как совокупность всех граждан государства. Поскольку австрийское гражданство является непременным условием осуществления активного избирательного права только в отношении выборов в Национальный совет, ландтаги земель и советы общин, возникает вопрос, относится ли это требование также и к выборам в районные ассамблеи или такая аналогия вновь ограничила бы конституционную автономию земельного законодателя.

г) участие граждан в самоуправлении

В любом современном государстве участие населения в осуществлении власти, безусловно, наиболее реализуемо на местном уровне, поскольку здесь гораздо легче воплощать в жизнь инициативы граждан и осуществлять критику политических деятелей в вопросах, представляющих для них интерес. Следует также отметить, что укрепление и расширение форм прямой демократии на местном уровне все чаще становится политическим требованием, которое частично находит закрепление в законодательстве, включая федеральные конституционные положения.

Статья 117 ФКЗ предусматривает необходимость создания в каждой общине ряда органов местного самоуправления, по крайней мере часть из которых подлежит избранию непосредственно местными гражданами. Кроме того, в п. 8 ст. 117 ФКЗ установлено, что законодатель земли может предусмотреть в вопросах собственной компетенции общины непосредственное участие и взаимодействие избирателей на выборах в совет общины. В отличие от прямых выборов бургомистра, положения, касающиеся участия граждан, не обязательно должны быть закреплены в конституциях земель, достаточно обычного закона земли. Соответственно, законы земель о местном самоуправлении включают положения, касающиеся местного референдума, собраний граждан и участия в различных комитетах совета общины.

В некоторых землях контроль за деятельностью местных органов управления осуществляется через референдумы о положении дел в общине, которые проводятся по требованию опреде-

ленной группы избирателей. Однако результаты такого референдума не являются обязательными для общинных властей.

4. Финансовые вопросы деятельности общин

Как упоминалось ранее, финансовое положение местного самоуправления регулируется не Конституцией, а специальным Конституционным законом о финансах. В соответствии с разделом 2 данного закона общины должны покрывать расходы, которые возникают в результате выполнения ими своих задач независимо от того, принадлежат ли они к автономной или делегированной сфере деятельности, за исключением случаев, когда федеральными или земельными законами предусмотрено иное (что является вполне обычным делом). Такие законы, однако, не должны противоречить разделу 4 Закона о финансах, в котором воплощен принцип финансового равенства и который обязывает федеральные или земельные законы учитывать пределы эффективности каждого территориального образования и распределение общественных задач между ними.

В соответствии с разделом 6 Закона о финансах общины имеют право либо взимать исключительные местные налоги, либо участвовать в распределении налоговых доходов между федеральным бюджетом и бюджетами земель. Кроме того, раздел 7 данного Закона закрепляет за федеральным законодателем право определять федеральные налоги, доходы от которых идут в бюджеты разных уровней, устанавливать перечень исключительных местных налогов и разрешать общинам взимать определенные налоги на основании резолюции общинного совета.

Законодательство земель в основном определяет перечень земельных налогов, которые поступают как в земельный, так и в местные бюджеты, и исключительные местные налоги с учетом финансовой жизнеспособности общин (§ 8 п. 2 Конституционного закона о финансах). Земли могут также разрешать общинам взимать определенные налоги на основании резолюции общинного совета и даже обязывают их взимать определенные налоги, если этого требует финансовое положение общины.

Закон о финансах также предусматривает, что финансовые ассигнования могут быть предоставлены общинам как федерацией, так и землями либо в форме ключевых субсидий, либо в форме ассигнований на конкретные нужды (например, для сохранения или восстановления сбалансированного бюджета, покрытия непредвиденных расходов, вызванных чрезвычайной ситуацией, и др.) (§ 12 п. 1 Конституционного закона о финансах). При определенных условиях общинам могут выделяться субсидии, предназначенные для конкретных целей; они устанавливаются Законом о распределении доходов государственного бюджета (*Finanzausgleichsgesetz*), который обычно обновляется раз в четыре года после переговоров между федерацией, землями, Австрийским союзом городов и Австрийским союзом общин.

Что касается земельного финансового законодательства, то земли воспользовались ограниченной финансовой самостоятельностью, предоставленной им Законом о финансах. Они приняли собственные налоговые законы, которые включают положения, касающиеся исключительных местных налогов и налогов, разделяемых между соответствующей землей и ее общинами. В соответствии с законами о распределении доходов земель общины обязаны передавать часть своих доходов в бюджет соответствующей земли для покрытия финансовых потребностей земли.

Австрийские общины формируют свой бюджет за счет местных источников и отчислений от федеральных и земельных налогов. Собственные источники доходов — это налоги на предпринимательскую деятельность, недвижимое имущество, заработную плату, напитки, индустрию развлечений, а также штрафы, пошлины на лицензирование и прочие поступления в местный фонд. Отчисления в местный бюджет регулируются соответствующим актом о порядке финансирования, который определяет размеры отчислений по всем трем уровням из общей суммы доходов. Последняя формируется за счет налогов на доход, заработную плату, оборотный капитал, торговый оборот, алкогольные напитки, нефть и нефтепродукты, передачу прав на недвижимость, а также за счет рентных платежей на земельную собственность. Города, в которых рас-

положены предприятия игорного бизнеса, получают в свой бюджет часть от получаемой прибыли, кроме того, централизованно им выделяются средства на развитие туристического бизнеса. Общины, где имеются специальные предприятия или виды промышленности, отвечающие общенациональным интересам, получают соответствующие целевые субсидии. Такие субсидии могут предоставляться также общинам, которые испытывают финансовые трудности, нуждаются в средствах для сбалансирования своего бюджета или преодоления последствий каких-либо стихийных бедствий. В рамках установленной компетенции общины могут свободно распоряжаться своими средствами, хотя и должны следовать определенным правилам, распоряжаясь своим бюджетом и ведя расчеты по операциям [Местные финансы…2000].

В соответствии со статьей 15а ФКЗ были заключены два конституционных соглашения, которые касаются налогово-бюджетных отношений между федерацией, землями и общинами, представленными Австрийским союзом городов и Австрийским союзом общин. Первый договор устанавливает механизм консультаций, согласно которому консультации должны проводиться в случаях, если одна из сторон намеревается принять законодательство (за исключением, например, вопросов уравнивания налогов), которые будут налагать финансовые обязательства на другие стороны договора. Однако если консультационный комитет, состоящий из представителей всех трех сторон, не достигнет соглашения, сторона, которая намеревается принять соответствующее законодательство, будет нести самостоятельную ответственность за его финансирование [Bußjäger 2000: 581; Schäffer 2001: 145]. Данный механизм призван защитить общины от финансовых обязательств, налагаемых на них законами федерации или земель.

Другой договор представляет собой Австрийский пакт стабильности, который обязывает стороны ограничить расходы, чтобы соответствовать строгим критериям конвергенции ЕС. В то время как земли обязаны показывать ежегодный бюджетный профицит, а федерация не должна превышать определенный

дефицит бюджета, общины должны достичь бюджета, который, по меньшей мере, сбалансирован [Gamper 2002: 240]. Данные соглашения следуют выдвигаемой в австрийской доктрине идее трехуровневого федерализма [Pernthaler 2004: 229], который включает не только федерацию и земли, но и местное самоуправление. В целом такая концепция, по-видимому, несовместима с классической концепцией федерализма, но, если она ограничена только бюджетно-налоговыми аспектами, может оказаться прагматичным и политически эффективным инструментом, который в некоторой степени уравновешивает доминирование федерации в области финансовых отношений.

***

Австрия, несомненно, относится к тем государствам, где местное самоуправление наиболее полно регулируется федеральной конституцией. Хотя компетенция по вопросам местного самоуправления в основном возложена на земли, их законодательство ограничено широким кругом федеральных конституционных положений, которые определяют организацию, полномочия и финансовые вопросы деятельности общин. В некоторых случаях даже Конституционный суд признает подразумеваемые конституционные нормы, выводя их из принципов федерального конституционного права и применяя их к земельным законам о местном самоуправлении.

Как это ни парадоксально, такая ситуация может привести к конституционным изменениям, уполномочивающим земли выбирать свою собственную систему местного самоуправления, в то время как федеральная конституция — вместо расширения их конституционной автономии — скорее исходит из применения общих конституционных принципов, которые превалируют над законодательством любой земли. Эти принципы, хотя они не имеют прямого отношения к местному самоуправлению или даже к землям, трактуются как общий набор правил однородности земель. Результатом такого рода конституционного признания является то, что земли формально правомочны регулировать местное самоуправление, но поскольку федеральная конститу-

ция берет на себя создание обширной правовой базы местного самоуправления, компетенция земель в этой области сужается. Однако, поскольку существовавшие проекты конституционной реформы пока не нашли компромисс в отношении будущих отношений между федерацией и землями, маловероятно, чтобы земли получили полное право законодательствовать по вопросам, касающимся местного самоуправления, без строгих конституционных ограничений.

Список использованной литературы:

1. *Конституционное право зарубежных стран: учебник.* Под ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. 4-е изд. 2016. М. : Норма: Инфра-М. 976 с.

2. *Конституционный контроль в зарубежных странах: коллективная монография.* Под ред. Е.Я. Павлова, Е.А. Кремянской. 2015. М. : МГИМО-Университет. 341 с.

3. *Местные финансы в европейских странах: Сборник*. 2000. М. : МОНФ. 268 с.

4. *Современное зарубежное избирательное право: монография.* Под ред. А.Г. Орлова, Е.А. Кремянской. 2013. М. : МГИМО-Университет. 334 с.

5. Bußjäger P. 2000. Rechtsfragen zum Konsultationsmechanismus. — *Österreichische Juristen-Zeitung*. S. 581–591.

6. Gamper A. 2002. Der Stabilitätspakt 2001 im Spannungsfeld von Budgetkonsolidierung und Finanzausgleichsgerechtigkeit. — *Journal für Rechtspolitik*. S. 240–250.

7. Neuhofer H. 1998. *Gemeinderecht.* Wien: Springer Verlag. 606 S.

8. Pernthaler P. 1992. *Der differenzierte Bundesstaat. Theoretische Grundlagen, praktische Konsequenzen und Anwendungsbereiche in der Reform des österreichischen Bundesstaates. Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung*.Wien: Braumüller. 123 s.

9. Pernthaler P. 2004. *Österreichisches Bundesstaatsrecht*. Wien: Verlag Österreich. 461 S.

10. Schäffer H. 2001. Konsultationsmechanismus und innerstaatlicher Stabilitätspakt. — *Zeitschrift für öffentliches Recht*. № 56. S. 145–226.

References

1. Bußjäger P. Rechtsfragen zum Konsultationsmechanismus. — *Österreichische Juristen-Zeitung*. 2000. P. 581–591.

2. Gamper A. Der Stabilitätspakt 2001 im Spannungsfeld von Budgetkonsolidierung und Finanzausgleichsgerechtigkeit. — *Journal für Rechtspolitik*. 2002. P. 240–250.

3. *Konstitucionnyi kontrol' v zarubezhnyh stranah: kollektivnaya monografiya*. Pod red. E.Ja. Pavlova, E.A. Kremyanskoi [Constitutional Review in the Foreign Countries: a collective monograph. Ed. by E.Ja. Pavlov, E.A. Kremyanskaya]. Moscow: MGIMO-Universitet Publ. 2015. 341 p. (in Russ.).

4. *Konstitutsionnoe pravo zarubezhnykh stran.* Pod red. M.V. Baglaya, Yu.I. Leibo, M.L. Entina. 4-e. izd. [Constitutional Law of Foreign Countries. Ed. By M.V. Baglay, Yu. I. Leibo, L.M. Entin. 4th ed.]. Moscow: Norma: Infra-M Publ. 2016. 976 p. (in Russ.).

5. *Mestnye finansy v evropejskih stranah: Sbornik* [Local Finance in the European Countries: a collection]. Moscow: MONF Publ. 2000. 268 p. (in Russ.).

6. Neuhofer H. *Gemeinderecht.* Wien: Springer Verlag. 1998. 606 p.

7. Pernthaler P. *Der differenzierte Bundesstaat. Theoretische Grundlagen, praktische Konsequenzen und Anwendungsbereiche in der Reform des österreichischen Bundesstaates. Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung*.Wien: Braumüller. 1992. 123 p.

8. Pernthaler P. *Österreichisches Bundesstaatsrecht*. Wien: Verlag Österreich. 2004. 461 p.

9. Schäffer H. Konsultationsmechanismus und innerstaatlicher Stabilitätspakt. — *Zeitschrift für öffentliches Recht*. № 56. 2001. P. 145–226.

10. *Sovremennoe zarubezhnoe izbiratel'noe pravo: monografiya.* Pod red. A.G. Orlova, E.A. Kremyanskoi [Modern Foreign Electoral Law. Ed by A.G. Orlov, E.A. Kremyanskaya]. Moscow: MGIMO-Universitet Publ. 2013. 334 p. (in Russ.).

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ЯПОНИИ

Автор. Кузнецова Тамара Олеговна, *кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права МГИМО МИД России. Email: tku22@mail.ru*

Аннотация. Опыт деятельности органов местного самоуправления в Японии по праву считается одним из самых успешных в азиатском регионе. В статье исследована актуальная проблема становления и реформирования полномочий органов местного самоуправления в Японии в свете последних муниципальных реформ.

Ключевые слова: Япония, конституция Японии, местное самоуправление в Японии, административное деление в Японии, деволюция, реформа, муниципалитет

Библиографическое описание: *Кузнецова Т.О.* Конституционно-правовые основы местного самоуправления в Японии // Актуальные проблемы сравнительного, зарубежного и российского конституционного права / под ред. И.А. Ракитской. М. : МГИМО-Университет. 2017. С. 540-562.

CONSTITUTIONAL LEGAL BASICS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN JAPAN

Author. Tamara O. Kuznetsova, *Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor at the Department of Constitutional Law, MGIMO-University MFA Russia. Email: tku22@mail.ru*

Abstract. The experience of local government in Japan is rightfully considered one of the most successful in the Asian region. The article

is devoted to the actual problem of the formation and reforming of the powers of local self-government bodies in Japan in the light of the latest municipal reforms.

Keywords: Japan, the Constitution of Japan, local government in Japan, administrative division in Japan, devolution, reform, municipality

Citation: Kuznetsova T.O. Konstitutsionno-pravovye osnovy mestnogo samoupravleniya v Yaponii [Constitutional Legal Basics of Local Self-Government in Japan]. — *Aktual'nye problemy sravnitel'nogo, zarubezhnogo i rossiiskogo konstitutsionnogo prava.* Pod red. I.A. Rakitskoi [Actual Problems of Comparative, Foreign and Russian Constitutional Law. Ed. by I.A. Rakitskaya]. Moscow: MGIMO-Universitet Publ. P. 540-562.

Прежде чем переходить к обсуждению вопросов местного самоуправления в Японии, представляется необходимым прояснить один весьма прочно укоренившийся в отечественной науке конституционного права зарубежных стран момент. Речь идет о таком специфическом явлении, как придание статуса территориальной автономии всем однопорядковым административно-территориальным единицам (речь идет о 47 японских префектурах). Понятие статуса территориальной автономии в смысле предоставления особых более широких возможностей самоуправления, закрепляемых за отдельными территориями, достаточно хорошо изучено в отечественной правовой доктрине: классифицированы основания предоставления статуса автономии, виды автономий, известны категории полномочий, отличающие статус стандартной административно-территориальной единицы от собственно автономии и проч. В этом контексте нет достаточных оснований говорить о том, что префектуры Японии обладают статусом территориальной автономии в традиционном смысле. Безусловно, статус префектур обладает определенным своеобразием, в первую очередь, это связано с наличием признаков как англо-саксонского, так и континентального типа в самой системе местного самоуправления, но это не выходит за рамки общеизвестных стандартов местного самоуправления

как института конституционного права. Эта традиция получила свое начало с того момента, как в российском правоведении стали исследоваться японские нормативные акты не на языке оригинала (японском), а уже в переводе на английский язык. Так, оригинальное название Закона о местном самоуправлении в Японии — 地方自治法 традиционно переводится в американской доктрине как *The Local Autonomy Law*, таким образом, имеет смысл говорить исключительно о лингвистическом казусе в вопросе использования термина «автономия» применительно к японской системе местного самоуправления как минимум до завершения текущей реформы местного самоуправления в Японии. В качестве поддержки этого подхода будет уместно сослаться на мнение американского исследователя Г.С. Квигли (который хоть и определял состояние японской системы местного самоуправления на момент, предшествовавший Второй мировой войне и послевоенным комплексным реформам в Японии, но с учетом ярко выраженной преемственности организации и деятельности местных органов его высказывание актуально): «Весьма сомнительно, можно ли применять слово «автономия» к деятельности японских местных учреждений, поскольку все они в той области, которая поручена их компетенции, находятся под контролем центра» [Квингли 1934]. При этом все же необходимо отметить, что предпринимаемые правительством Японии меры, особенно в рамках деволюционной реформы 1999–2011 гг. безусловно ориентированы на повышение самостоятельности и ответственности местных органов как на уровне префектур, так и на уровне муниципалитетов.

Развитие институтов местного самоуправления в Японии

Япония имеет весьма долгую и, надо отметить, успешную историю развития местного самоуправления. Отдельные элементы местного администрирования существовали еще в домейдзийский феодальный период. Прототипы современных префектур с теми же видовыми наименованиями «кен» и «фу» впервые были

созданы в 1868 году[1]. На момент создания число «кен» составляло 302 единицы, а численность «фу» — 9, но уже в 1872 году их численность была сокращена до 43 и 3 территориальных единиц соответственно.

Изначально административное управление на местах было представлено назначаемыми губернаторами. Заслуживает отдельного внимания то обстоятельство, что уже в 1875 году в Японии был создан специальный орган выражения местных интересов — собрание губернаторов префектур — «Чихокванквайджи». На практике собрание губернаторов выступало удобным форматом по инструктированию местных властей центральным правительством, но и как института обратной связи умалять его роль не стоит — известно его активное участие в процессе принятия первого Закона о местном самоуправлении в 1878 году, а также дальнейшего развития этого сегмента национального законодательства.

В 1878 году были учреждены выборные местные собрания на уровне префектур, а уже в 1880 году представительные органы действовали и на уровне муниципалитетов.

Многие исследователи отмечают прогрессивный характер развития местного самоуправления еще на ранних стадиях, обращая внимание на «свойственную им простоту и отличающее их единообразие» [Квингли 1934].

В ходе проведения реставрации Мэйдзи существующая в Японии система местного самоуправления приобрела больше черт, характерных для континентальной модели. Так, сразу с момента учреждения в 1874 году министерство внутренних дел получило широкие полномочия по контролю за местными органами. Более того, по умолчанию действовало правило, согласно которому министерство внутренних дел выступало окончательной инстанцией в решении всех вопросов, не входящих в компетенцию других центральных ведомств, то есть вся деятельность местных органов находилась под контролем либо министерства внутренних дел, либо других министерств.

[1] Они заменили собой феодальные территории «лен» и «хан».

После реставрации Мэйдзи губернаторы префектур стали назначаться премьер-министром по представлению министра внутренних дел. Была установлена типичная структура управления префектурой, включающая в себя отделы внутренних дел, полиции и народного образования.

Наиболее заметно реставрация отразилась на местных представительных органах. Численность депутатов местных собраний стала четко привязываться к численности жителей соответствующей административной единицы. Был унифицирован срок полномочий депутатов местных собраний — четыре года; собрания могли быть распущены. Сами собрания представляли собой непостоянно действующие органы, работа в них по своей форме напоминала съезды, депутаты не получали за свою деятельность вознаграждения. На первой после избрания встречи местное собрание избирало постоянную комиссию в составе десяти человек, которая называлась советом префектуры. Существовали жесткие требования по представительству городского и сельского населения — ровно пополам. Интересно, что такая система являлась типичной для Англии, но практически не встречалась во Франции или Германии.

Система административного деления Японии

Современная система административно-территориального деления Японии в общих чертах соответствует вышеупомянутой системе, принятой в XIX в., даже границы административных единиц примерно совпадали с нынешними. Сама система включает в себя два звена — префектуры и муниципалитеты. Это обычные административно-территориальные единицы. Помимо обычных административных единиц в Японии создаются специальные административные единицы, такие как особые столичные районы, корпорации регионального развития, ассоциации органов местного самоуправления, финансово-промышленные округа[1].

[1] См. Закон о местном самоуправлении 1947 г.

Верхним звеном административно-территориального деления в Японии выступает префектура, их число в Японии насчитывает 47. Сама система префектур получила название «*тодофукен*», что указывает на существование четырёх видов префектур. Соответственно, разновидностями префектур в Японии являются — одна столичная префектура Токио («*то*»), одна островная префектура Хоккайдо («*до*»), две исторические префектуры Осака и Киото («*фу*») и 43 оставшиеся стандартные префектуры («*кен*»). Формально статус префектур одинаков и не зависит от разновидности, но на практике существуют незначительные различия, связанные в первую очередь с разницей в экономическом развитии, в меньшей степени с численностью и структурным составом населения, размерами территории и проч.

На уровне префектур в Японии формируются органы местного самоуправления: исполнительные функции осуществляет губернатор префектуры, которому помогает исполнительный аппарат, а представительную и автономную[1] законодательную функцию выполняет местное собрание народных представителей.

Нижний уровень системы административно-территориального деления в Японии представлен муниципалитетами. За этим звеном территориально устройства закрепилось наименование «*сихосон*», которое включает в себя три разновидности муниципалитетов: города («*си*»), поселки («*хо*») и деревни («*сон*»). Именно за муниципалитетами законодательство о местном самоуправлении закрепляет статус основных территориальных единиц. Обычно на муниципальном уровне управление осуществляется местным собранием, высшим административным лицом в городах являются мэры, в поселках и деревнях — старосты.

[1] Статья 41 Конституции Японии 1947 года устанавливает норму, о том что «Парламент является высшим органом государственной власти и единственным законодательным органом государства», что стало формальной причиной закрепления в японской конституционной доктрине положения об «автономной законодательной функции» представительных органов местного самоуправления.

Нормативная база института местного самоуправления в Японии

Понятие и функции местного самоуправления закрепляются в Конституции Японии в главе 8. Наиболее важной является статья 92, которая закрепляет сам принцип местного самоуправления. Представительный характер всех органов местного самоуправления с применением только прямых выборов закрепляется в статье 93 Конституции. Некоторые наиболее значимые функции органов местного самоуправления перечислены в статье 94, в этой же статье содержится ссылка на специальный Закон о местном самоуправлении. И, наконец, статья 95 содержит положение о необходимости получения согласия абсолютного большинства жителей административно-территориальной единицы в том случае, если Парламент Японии хочет принять закон, распространяющий свое действие только на отдельную административную единицу[1].

Основным документом, регулирующим наиболее значимые отношения в сфере местного самоуправления, является Закон о местном самоуправлении 1947 года в редакции 2011 года.

Закон о местном самоуправлении состоит из четырех больших частей. Первая часть называется общие положения, вторая посвящена обычным органам местного самоуправления и содержит четырнадцать глав, третья содержит нормы, относящиеся к специальным органам местного самоуправления, и включает в себя пять глав, последняя четвертая часть определяет дополнительные положения к Закону.

Первая часть содержит четыре статьи, в которых сосредоточены нормы, устанавливающие роль органов местного самоуправления, классификацию административных единиц на обычные и специальные, а также определяющие их публично-правовой статус как юридического лица. Так, в статье 2 Закона определено, что каждый административный орган выполняет свои функции в пределах, установленных настоящим Законом,

[1] Такое согласие выявляется путем проведения местного референдума.

или по прямому распоряжению кабинета министров. Закон разводит понятия «местные функции» и «нормативно закрепленные функции». «Местными функциями органов местного самоуправления» называются функции, закрепленные в Законе за соответствующими местными органами, осуществляемые в собственных интересах, а под «нормативно закрепленными функциями» имеется в виду такая деятельность местных органов, для которой центральное правительство (в отношении префектур) или префектуры (в отношении муниципалитетов) должны обеспечить соответствующие условия и материально-финансовую базу. Показательно, что п.10 ст. 2 Закона устанавливает норму о том, что не только положения данного Закона, но и положения любого закона, касающегося вопросов муниципального управления или затрагивающего местные интересы, должны толковаться с позиции действия принципа местного самоуправления, а п.14 той же статьи закрепляет требование о том, чтобы каждый местный орган, выполняя свои функции, прилагал все усилия для достижения максимального эффекта с минимальными затратами на благо жителей. В статье 3 установлен порядок наименования административно-территориальных единиц. Закон закрепляет все исторически используемые наименования, оговаривая, что процедура изменения наименования префектур требует издания закона, а процедура смены названия муниципалитета требует издания подзаконного акта в соответствующем муниципалитете. Об изменении названия муниципалитета должно быть немедленно сообщено губернатору префектуры, на территории которой административная единица расположена, а губернатор должен немедленно сообщить эту информацию в министерство общих дел. В статье 4 установлено правило, согласно которому создание или упразднение местных органов должно регулироваться подзаконным актом, а в случае перемены фактического адреса в обязательном порядке должны учитываться удобство жителей и близость расположения других местных органов.

Вторая часть Закона является самой объемной и посвящена обычным органам местного самоуправления. В ней предусмот-

рено, что полномочия местных органов распространяются на соответствующую территориальную единицу, префектуры, как более крупные административные единицы, включают в свой состав муниципалитеты. Эта часть включает в себя четырнадцать глав, которые последовательно рассматривают следующие вопросы:

— общие правила;

— местные жители;

— акты органов местного самоуправления, порядок их принятия и вступления в силу;

— выборы в органы местного самоуправления;

— правила подачи местных коллективных петиций;

— организация и деятельность местных представительных органов;

— высшее должностное лицо административно-территориальной единицы;

— компенсации и льготы для местных государственных служащих;

— местные финансы;

— организация и доступ жителей к общественным заведениям и учреждениям;

— взаимодействие центральных государственных органов и местных органов, а также взаимодействие местных органов между собой;

— исключения, касающиеся крупных городов;

— договорные аудиторские проверки;

— дополнительные положения.

Третий раздел содержит нормы, регулирующие вопросы организации и деятельности местной власти в специальных административно-территориальных единицах. Этот раздел содержит четыре действующие главы:

— о специальных территориальных единицах;

— о советах связи местных администраций;

— о собственности специальных территориальных единиц;

— о местных корпорациях развития.

И последняя четвертая часть касается дополнительных положений.

Наряду с упомянутыми нормативными актами действует еще несколько десятков документов, среди которых Закон о муниципальных служащих 1950 г., Закон о сельскохозяйственных комитетах 1951 г., ряд законов, определяющих механизм финансирования органов местного самоуправления, такие как Закон о финансовой автономии 1950 года, Закон о местных налогах 1950 г., специальный Закон о советах связи местных администраций 1965 г. и прочие.

Большую роль в становлении института местного самоуправления, в расширении возможностей и полномочий местных органов власти в Японии сыграл принятый в 1999 году Закон о всеобщей децентрализации, по сути, оформивший реформу деволюции в стране. На базе этого Закона были внесены изменения более чем в 300 нормативно-правовых актов, особенно это коснулось Закона о местном самоуправлении.

Японское правоведение различает принцип местного самоуправления, автономию местной общины и автономию жителей [Конституционное право… 2016: 696]. Принцип местного самоуправления означает определенную самостоятельность административно-территориальной единицы от государства, нормативное закрепление полномочий непосредственно за органами местной администрации. Автономия местной общины связана с внутренней организацией и формами деятельности административно-территориальных единиц и означает управление общиной гражданами, проживающими на ее территории. Автономия жителей определяется возможностью проведения местного референдума, которая предусмотрена в Законе о местном самоуправлении, а также возможностью подачи жителями соответствующей административной единицы петиции о принятии, изменении или отмене местных постановлений, о проведении инспекции деятельности местных собраний, отзыве депутатов, отстранении от должности глав местной администрации и иных должностных лиц.

Местные представительные органы

Четвертая глава второй части Закона о местном самоуправлении посвящена местному представительному органу.

Статья 89 содержит норму об обязательном формировании представительного органа в каждой административно-территориальной единице. Численность депутатов местного собрания префектуры зависит от численности населения и устанавливается законом, но не может превышать 130 депутатов (ст.90). Так, если численность населения менее 750 тысяч, то в местное собрание будет избрано 40 депутатов, если численность населения — от 750 тысяч до миллиона, то на каждые 50 тысяч жителей будет избираться дополнительный депутат, если численность населения — более одного миллиона, то на каждые 70 тысяч жителей сверх 750 тысяч будет избираться дополнительный депутат. При определении численности депутатов в муниципальных собраниях действует аналогичный алгоритм — максимальное число депутатов муниципального собрания составляет 96 человек, а в зависимости от численности населения определяется по следующей схеме:

— при численности жителей до 2000 число депутатов составляет 12;
— при численности жителей от 2000 до 5000 – 14;
— при численности жителей от 5000 до 10000 — 18;
— при численности жителей от 10000 до 20000 — 22;
— при численности жителей от 20000 до 50000 — 26;
— при численности жителей от 50000 до 100000 — 30;
— при численности жителей от 100000 до 200000 — 34;
— при численности жителей от 200000 до 300000 — 38;
— при численности жителей от 300000 до 500000 — 46 и т.д.

В том случае, если численность жителей увеличится до того предела, при котором закон разрешает большее число депутатов в законодательном собрании, сам представительный орган может объявить об увеличении числа депутатов, в таком случае на следующих выборах будет замещаться большее число мандатов.

Закон подробно и чётко регламентирует вопросы несовместимости должностей, а также ситуации, связанные с конфликтом интересов: запрещено совмещать представительскую деятельность в местных органах с любой выборной или административной публичной деятельностью, запрещено заключать коммерческие или гражданские договоры с органом или подразделением публичного органа местной власти, в котором лицо является депутатом или служащим[1], это касается также родственников и людей, с которыми публичное лицо состоит в неформальных отношениях.

Закон о местном самоуправлении устанавливает единый срок полномочий для местных представительных органов — четыре года.

Для муниципалитетов статуса «*хосон*» (некрупные города и поселения) допускается замена представительного органа на общее собрание избирателей соответствующей административной единицы (ст.94).

В статье 96 Закон устанавливает единый перечень полномочий местных представительных органов. В число основных функций входит принятие, изменение и отмена подзаконных актов, принятие местного бюджета, открытие счетов, принятие местных налогов и пошлин, заключение необходимых договоров, в том числе и по государственным закупкам и услугам, передача местного имущества в доверительное управление, прием взносов и пожертвований, осуществление прочих полномочий. П. 15 статьи 96 устанавливает норму о том, что местные представительные органы могут осуществлять такую деятельность, которая будет признана необходимой для выполнения их функций или же возложена на них решением кабинета министров Японии. Кроме перечисленных полномочий, второй раздел второй главы Закона позволяет местным собраниям инициировать аудиторские проверки любых местных административных органов, пересматривать расходную часть местного бюджета, не вторгаясь в компетенцию местной исполнительной власти, высказывать

[1] Ст. 92 и 92-2 соответственно.

официальное мнение по вопросу, касающемуся жизнедеятельности соответствующей административной единицы, требовать вызова свидетелей и дачи показаний по общественно значимым вопросам. Причем в случае неявки или отказе в даче показаний предусмотрена юридическая ответственность в виде штрафа не более чем 100 000 йен или заключение в тюрьму на срок до полугода. Основанием для отказа дачи показаний может быть только наличие государственной тайны в информации. Соответствующее уведомление должен предоставить государственный орган, если такое уведомление не будет представлено в течение двадцати дней с момента запроса, то у свидетеля нет никаких законных оснований не давать показания по запросу местного собрания.

Заседания местного собрания созываются исполнительным лицом местной администрации, публичное заявление о созыве должно быть объявлено не ранее чем за семь дней, и не позднее, чем за три дня до начала заседания, кроме экстренных случаев. Также заседание местного собрания созывается по требованию не менее ¼ от общего числа депутатов, но в этом случае необходимо заранее обнародовать повестку чрезвычайного заседания.

Закон о местном самоуправлении устанавливает единые требования к структуре местных представительных органов. Руководит местным собранием президент, ему помогает вице-президент, а также временный президент. Все руководящие органы избираются на заседании местного собрания. К рабочим органам местного собрания относятся постоянные комитеты, число которых определяется законом и зависит от численности населения в административной единице — от двенадцати до четырех постоянных комитетов. Каждый депутат должен быть членом одного из постоянных комитетов. Эти комитеты не имеют отраслевой специализации, и вопрос, нуждающийся в рассмотрении, просто передается в наименее загруженный комитет. Закон оговаривает возможность отдельного постоянного комитета продолжить работу в том случае, когда сессия окончена и местный совет уходит на каникулы. Местные собрания могут создавать специальные комитеты, такие комитеты являются временными и существуют до тех пор, пока не будет решен конкретный вопрос.

Шестой раздел второй главы рассматривает процедурные вопросы. К ним относится законодательная инициатива, которая принадлежит всем депутатам местного собрания (кроме законодательной инициативы по вопросам принятия местного бюджета). Для того чтобы такая инициатива поступила на рассмотрение, необходима поддержка не менее 1/12 членов собрания (п. 2 ст. 112). Местные собрания полномочны принимать к рассмотрению вопросы, если на заседании присутствует не менее половины депутатов. Все заседания являются публичными, кроме тех случаев, когда более 2/3 депутатов проголосовали за проведение закрытых слушаний. Все решения, выносимые советом, принимаются простым большинством голосов (кроме специально оговоренных в законе случаев). Если голоса депутатов делятся пополам, то решение принимает президент совета. Если обсуждаемый вопрос связан с конфликтом интересов руководящих лиц собрания (президента, вице-президента, временного президента), то они не имеют права принимать участия в голосовании по этим вопросам. Президент собрания или лицо, председательствующее на заседании, обладает дисциплинарными полномочиями. В отношении нарушителей порядка или процедуры он может применить следующие меры: лишить слова, запретить выступать, потребовать вывести нарушителя из зала и проч., в том случае если дисциплинарные нарушения носят массовый характер, председательствующий может закрыть сессию до конца дня.

В виде дисциплинарных санкций могут выступать: публичный выговор, требование принесения публичных извинений, приостановление действия депутатского мандата, запрет посещения сессий, лишение мандата[1].

Местные собрания в Японии осуществляют свою деятельность на основе принципа дисконтинуитета, то есть незавершенные в течение сессии вопросы не подлежат дальнейшему рассмотрению в ходе следующей сессии.

---

[1] Однако Закон специально предусматривает положение, согласно которому собрание не может применять дисциплинарные санкции в отношении депутата, лишенного ранее мандата, но избранного избирателями повторно.

В общем порядке Закон устанавливает основания для досрочного прекращения полномочий депутата местного собрания. Ими являются добровольная отставка или лишение мандата по инициативе простого большинства депутатов, так называемая дисквалификация. Депутат, в отношении которого принимается решение о дисквалификации, имеет право присутствовать на заседании собрания для того, чтобы представить свои возражения по поводу лишения мандата.

В отношении нормотворчества местных органов в Японии действует положение, устанавливающее требование о том, что постановления местных органов определяются пределами, установленными национальными законами и подзаконными актами. Так, наказания, которые могут применяться местными органами, не могут превышать штрафа в 1 млн йен, уголовного наказания не более двух лет принудительных работ или лишения свободы на тот же срок, конфискации имущества или административного штрафа на сумму не более 50 тысяч йен[1].

Высшее должностное лицо и местная администрация

Седьмая глава второй части Закона посвящена исполнительной власти на местах. Закон устанавливает единое наименование высшего должностного лица — это губернаторы в префектурах и мэры в муниципалитетах, и единый срок полномочий — 4 года, устанавливает принцип несовместимости и запрещает «конфликт интересов». Если высшее должностное лицо хочет выйти в отставку, то Закон требует предварительного уведомления в местное собрание[2], фактически выйти в отставку можно раньше, если местное собрание не будет против.

В статье 149 перечислены основные функции местных исполнительных органов: подготовка и исполнение местного бюджета, сбор местных налогов и сборов, а так же взыскание

[1] Ст. 14 Закона о местном самоуправлении 1947 г.

[2] Для губернаторов за 30, для мэров за 20 дней до предполагаемой отставки.

административных штрафов, приобретение и управление местной собственностью, поддержание в порядке и эксплуатация общественных зданий и сооружений, ведение публичного делопроизводства на местном уровне, а также обычные местные функции. Для удобства населения губернатор или мэр может открыть филиал, если сочтет это необходимым. Также в обязанности местной администрации входит создание местных подразделений полиции, здравоохранения, образования и прочих государственных служб на основании постановления кабинета министров.

Глава местной администрации может налагать относительное вето на решения местного собрания, такое вето может быть преодолено повторным голосованием большинством в 2/3 депутатов. Кроме того, у главы местной администрации есть право роспуска местного собрания[1].

Закон о местном самоуправлении предусматривает обязательную процедуру передачи дел при смене главы администрации в административных единицах, причем если уходящий глава администрации откажется от проведения передачи дел или она будет произведена ненадлежащим образом, то он будет подвергнут денежному штрафу в размере до 100 тысяч йен.

Институты прямой демократии на местном уровне в Японии

В Японии на местном уровне гораздо более, чем на национальном, развиты институты непосредственной демократии. Путем прямых выборов избираются не только депутаты местных собраний, но и главы администрации — губернаторы и мэры. Население может требовать отзыва депутатов, роспуска местного собрания, принятия собранием того или иного обязательного постановления, проведения ревизии финансово-бюджетной деятельности местных органов.

[1] Местное собрание может отстранить главу администрации от должности, приняв соответствующее решение квалифицированным большинством в ¾ голосов.

Вторая глава второй части Закона о местном самоуправлении носит название «Жители», закрепляет их статус и возможности непосредственного участия в местных делах. Статья 10 Закона определяет, что жителями административной единицы являются все зарегистрированные в соответствующих публичных органах лица, причем специально оговаривается, что лицо является жителем муниципалитета и префектуры одновременно. Жители имеют равное право на пользование всеми имеющимися в территориальной единице общественными благами, а также в равной степени несут обязанность по участию в расходах муниципалитета и префектуры. В статье 11 специально оговаривается избирательное право всех жителей на местном уровне. Статья 18 корректирует субъективное активное избирательное право на местном уровне: любой гражданин Японии, проживающий на территории соответствующей административной единицы не менее трех месяцев, имеет право принимать участие в выборах местного представительного органа, а так же прочих публичных должностных лиц на местах. Следующая статья (статья 19) посвящена пассивному избирательному праву на местном уровне, в основном это касается ценза гражданства и возрастного ценза — не моложе 25 лет для избрания на должность депутата представительного органа любого уровня и мэра (главы администрации) муниципалитета, и не моложе 30 лет для избрания на должность губернатора префектуры [Современное… 2013].

Важное значение имеет статья 12, которая устанавливает право всех жителей требовать принятия, изменения или отмены любого местного акта[1], а также проведения проверки деятельности любого местного органа. Статья 74 содержит уточнение этой нормы: требование о принятии, пересмотре или отмене местных актов должно быть поддержано не менее 1/50 жителей, обладающих активным избирательным правом, соответствующей территориальной единицы, причем этот показатель (1/50 жителей)

[1] Исключение составляют только акты о местных налогах, пошлинах и прочих выплатах.

является постоянным в течение десяти лет — между обязательными переписями населения[1].

В отличие от национального регулирования, на местном уровне, как в префектуре, так и муниципалитете, существует институт отзыва, который устанавливает статья 13 Закона: любой житель может требовать отзыва депутата местного представительного органа, роспуска местного органа, а также отставки любого выборного должностного лица префектуры или муниципалитета. Процедура отзыва депутата, роспуска местного представительного органа или отставки должностного лица может быть возбуждена, если ее поддержит более 1/3 проживающих в административно-территориальной единице избирателей. После этого губернатор соответствующей префектуры информирует об инициативе отзыва, роспуска или отставки кабинет министров Японии, а соответствующая избирательная комиссия организует процедуру голосования. Если решение об отзыве, роспуске или отставке поддержит более половины избирателей, то оно вступает в силу и подлежит исполнению. Статья 78 вводит ограничение на возможность отзыва, роспуска или отставки:

— с такой инициативой нельзя выступать, если выборное лицо или орган вступили в должность менее чем год назад;

— если подобная инициатива уже предпринималась, но не была поддержана большинством жителей, и с этого момента прошло менее одного года.

Оптимизация системы административно-территориального деления и территориальные споры между территориальными единицами

Закон о местном самоуправлении обязывает губернатора префектуры регулярно давать рекомендации по поводу оптимизации административного деления в рамках системы муниципалитетов.

[1] Он высчитывается сразу после проведения переписи и является неизменным до проведения следующей переписи.

Эти рекомендации губернатор направляет заинтересованным муниципалитетам и в министерство общих дел, также Законом установлено требование о необходимости доведения информации о потенциальных изменениях административных границ до сведения общественности.

На случай возникновения территориальных споров пограничных муниципалитетов Закон предусматривает создание специального конфликтного арбитража[1], впрочем, если решение конфликтного арбитража не устраивает все заинтересованные административные единицы, то право разрешить сложившуюся ситуацию признается за губернатором. Если предложенный губернатором вариант разрешения территориального спора не устраивает какую-либо из сторон, то она может обратиться в суд в течение 30 дней с момента опубликования решения губернатора. Также заинтересованная административная единица может обратиться в суд, если в течение 90 дней с момента возникновения территориального спора ни конфликтный арбитраж, ни губернатор не предложили решения по его преодолению.

Отдельно в Законе оговаривается ситуация изменения границ муниципалитета, если при этом происходит нарушение границы префектуры: в таком случае граница префектуры изменяется автоматически (п.2 ст. 8). Изменение же границы муниципалитета (чаше всего это связано с расширением или слиянием городов) происходит после консультации губернатора соответствующей префектуры с министром общих дел и оформляется приказом министра.

В связи с тем, что в Японии быстрыми темпами происходит урбанизация, Закон устанавливает условия закрепления статуса города. К этим условиям относятся:

— численность населения не менее 50000 человек;

— не менее 60 % жилых домов должны быть расположены в черте города;

[1] Процедура формирования и порядок деятельности устанавливается статьей 251 Закона о местном самоуправлении.

— не менее 60 % населения должны быть заняты в коммерческой, промышленной или иной, связанной с городским бытом, деятельности;

— а также должны быть выполнены условия по формированию соответствующих публичных органов на основании Положения о префектурах (ст. 8).

Специальные административно-территориальные единицы

В Японии накоплен богатый опыт решения проблем, требующих совместной деятельности на территории, выходящей за пределы одной административно-территориальной единицы. Такое взаимодействие во многом стало возможным благодаря формированию советов связи местных администраций в соответствии со специальным Законом 1965 г. Такие советы образуются в составе префектур и некоторых городов. С 1969 года применяется введенный министерством по общим делам порядок объединения усилий граничащих муниципалитетов в решении вопросов, затрагивающих обслуживание жителей. В этих случаях учреждаются специальные публичные кооперативы или консультативные советы. На данный момент почти 90% муниципалитетов принимают участие в подобного рода сотрудничестве.

В апреле 2000 г. начался новый этап реформы местного самоуправления в Японии, в действие вступили более 450 поправок и дополнений к законам, в той или иной мере касающихся местных дел. Теперь государственные чиновники могут вмешиваться в дела органов самоуправления, опираясь только на соответствующий правительственный документ. Достаточно последовательно осуществлен процесс передачи ряда полномочий от государства префектурам, а от префектур — муниципалитетам. Законами о реформе местного самоуправления предусмотрены принципиальные изменения, которые не только касаются уточнения и упорядочения ролей между государством и органами местного самоуправления, но и отменяют прежний порядок исполнения местным самоуправлением государственных функций по пору-

чению министерств и ведомств. Были пересмотрены принципы и виды государственного вмешательства в дела органов местного самоуправления. Можно сказать, что в ходе реформы было сформулировано три основных принципа:

— принцип законности (вмешательство только на основе нормативного акта);

— принцип уважения автономии местных органов (Закон допускает только минимально необходимую степень вмешательства);

— принцип гласности (необходимость обеспечения прозрачности и публичности подобных взаимоотношений, а также четкое соблюдение предусмотренных процедур).

В качестве основных целей деволюционной реформы правительством Японии было заявлено повышение самостоятельности и ответственности органов местного самоуправления в решении местных проблем, достижение финансовой и материальной самостоятельности местных органов, оптимизация взаимоотношений центральных государственных органов с местными органами, а также создание условий и укрепление связей местных органов с населением с целью повышения заинтересованности жителей в самостоятельном решении местных проблем.

Несмотря на реформы, особенно это касается периода с 1999 по 2011 гг., национальное правительство по-прежнему сохраняет значительные возможности по контролю над местными администрациями. Эта тенденция стала заметно ослабевать после того, как парламент Японии в 1993 году принял резолюцию, направленную на расширение местной автономии, за которой последовало принятие Закона о всеобщей децентрализации 1999 года, по которому ряд полномочий центрального правительства, связанных с решением местных вопросов, были переданы непосредственно органам местного самоуправления. В принципе, отношения между центральными и местными органами власти стали все в большей степени приобретать признаки равноправных субъектов правовых отношений.

Список использованной литературы:

1. *Конституционное право зарубежных стран: учебник.* Под ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. 4-е изд. 2016. М. : Норма: Инфра-М. 976 с.

2. *Современное зарубежное избирательное право: монография.* Под ред. А.Г. Орлова, Е.А. Кремянской. 2013. М. : МГИМО-Университет. 334 с.

3. Квигли Г.С.. 1934. *Правительство и политическая жизнь Японии*. М. : ОГИЗ СОЦЭКГИЗ. 320 с.

4. *Japan's Road to Pluralism: Transforming Local Communities in the Global Era*. Ed. by Shun'ichi Furkawa and Toshihiro Menju. 2003. Tokyo: Japan Center for International Exchange. 200 p.

5. Kiyotaka Yokomichi. 2006. The Development of Municipal Mergers in Japan. — The National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS). Доступ: http://www3.grips.ac.jp/~coslog/activity/01/03/file/up-to-date-1_en.pdf (дата оформления: 21.04. 2017).

References

1. Kvigli G.S. *Pravitel'stvo i politicheskaja zhizn' Japonii* [Government and Political Life in Japan]. Moscow: OGIZ SOCJeKGIZ Publ. 1934. 320 p. (in Russ.).

2. *Japan's Road to Pluralism: Transforming Local Communities in the Global Era*. Ed. by Shun'ichi Furkawa and Toshihiro Menju. Tokyo: Japan Center for International Exchange. 2003. 200 p.

3. Kiyotaka Yokomichi. The Development of Municipal Mergers in Japan. — *The National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS)*. 2006. URL: http://www3.grips.ac.jp/~coslog/activity/01/03/file/up-to-date-1_en.pdf (accessed: 21.04. 2017).

4. *Konstitutsionnoe pravo zarubezhnykh stran.* Pod red. M.V. Baglaya, Yu.I. Leibo, M.L. Entina. 4-e. izd. [Constitutional Law of Foreign Countries. Ed. By M.V. Baglay, Yu. I. Leibo, L.M. Entin. 4th. ed.]. Moscow: Norma: Infra-M Publ. 2016. 976 p. (in Russ.).

5. *Sovremennoe zarubezhnoe izbiratel'noe pravo: monografiya.* Pod red. A.G. Orlova, E.A. Kremyanskoi [Modern Foreign Electoral Law. Ed by A.G. Orlov, E.A. Kremyanskaya]. Moscow: MGIMO-Universitet Publ. 2013. 334 p. (in Russ.).

РАЗДЕЛ III

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПУБЛИЧНО-ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Автор. Березко Владимир Эдуардович, *кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного управления и права МГИМО МИД России. Email: vberezko@yandex.ru*

Аннотация. В статье рассматриваются фундаментальные аспекты бытия государства и власти. Особое внимание уделяется анализу публично-правового характера государственной власти. Публично-правовая природа власти в государстве подразумевает организацию, упорядочение жизни общества, стремление к достижению общего блага. И в этом смысле государство следует рассматривать как орудие социальной гармонии, достижения социального мира. Также в статье рассматриваются теории, подразумевающие «отмирание» государства и права.

Ключевые слова: государство, государственная власть, публичное право, социальная гармония

Библиографическое описание: *Березко В.Э.* Публично-правовая природа государственной власти // Актуальные проблемы сравнительного, зарубежного и российского конституционного права / под ред. И.А. Ракитской. М. : МГИМО-Университет. 2017. С. 564-583.

THE PUBLIC LEGAL NATURE OF THE STATE POWER

Author. Vladimir E. Berezko, *Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor at the Department of Public Administration and Law, MGIMO-University MFA Russia. Email: vberezko@yandex.ru*

Abstract. The article discusses the fundamental aspects of the genesis of the state and state authority. Special attention is paid to the

analysis of public-legal nature of state power. The public legal nature of power in the state requires the organization, ordering of society, the pursuit of the common good. And in this sense the state should be considered an instrument of social harmony, achieving social peace. The author also describes the theories that imply the "extinction" of state and law.

Keywords: state, state power, public law, social harmony

Citation: Berezko V.E. Publichno-pravovaya priroda gosudarstvennoi vlasti [The Public Legal Nature of the State Power]. — *Aktual'nye problemy sravnitel'nogo, zarubezhnogo i rossiiskogo konstitutsionnogo prava.* Pod red. I.A. Rakitskoi [Actual Problems of Comparative, Foreign and Russian Constitutional Law. Ed. by I.A. Rakitskaya]. Moscow: MGIMO-Universitet Publ. P. 564-583.

«Не частные интересы
возвеличивают государство,
а общее благо»
Н. Макиавелли

«Главным ...элементом является идея
общесоциального дела,
идея государства, идея отечества»
М. Ориу

В современных условиях научно обоснованное определение роли государства в жизни современного общества не только не теряет своей актуальности, но и настоятельно диктуется существенными изменениями в жизни людей. Идущие в мире процессы глобализации приводят некоторых исследователей к весьма поспешным выводам о том, что государство в современных условиях может исчезнуть. Но подобные суждения представляются совершенно наивными и далекими от понимания субстанциальной сущности государства и государственной власти.

В свое время Цицерон написал бессмертные слова, не теряющие актуальности и сегодня. Он утверждал, что «государство должно быть устроено так, чтобы быть вечным» [Цицерон 1999: 117].

Казалось бы, суждение великого древнеримского мыслителя можно оспорить. Даже в силу прошедшего времени. Можно сказать, что уже целый пласт веков скрывает от нас ту эпоху.

И прежде чем ответить на вопрос «Почему?», мне хотелось бы привести цитату из работы, которая появилась задолго до Цицерона. Великий древнегреческий мыслитель Аристотель считал, что всякий человек должен жить в государстве: «Государство принадлежит к тому, что существует по природе, и что человек по природе своей есть существо политическое, а тот, кто в силу своей природы, а не вследствие случайных обстоятельств живет вне государства, — либо недоразвитое в нравственном смысле существо, либо сверхчеловек» [Аристотель 2010: 24].

Причина такого единодушия древних мыслителей заключается в том, что все индивиды в государстве связаны «общим делом» (*res publica*). Прекрасный образ этого общего дела дает Аристотель в произведении «Политика».

«Гражданин, говорим мы, находится в таком же отношении к государству, в каком моряк на судне — к остальному экипажу. Хотя моряки на судне занимают неодинаковое положение: один из них гребет, другой правит рулем, третий состоит помощником рулевого, четвертый носит какое-либо иное соответствующее наименование, все же, очевидно, наиболее точное определение добродетели каждого из них в отдельности будет подходить только к нему одному, но какое-либо общее определение будет приложимо в равной степени ко всем; ведь благополучное плавание — цель, к которой стремятся все моряки в совокупности» [Аристотель 2010: 95].

Замечу, что к подобному пониманию государства приходили и другие выдающиеся мыслители. Например, испанский философ Хосе Ортега-и-Гассет. По его мнению, ни одно общество просто не может обходиться без публичной власти.

«Власть и подчинение — решающие условия существования любого общества. Когда становится непонятно, кто правит и кто подчиняется, все идет бестолково, вкривь и вкось» [Ортега-и-Гассет 2005: 129].

Иммануил Кант так определял сущность государства в работе «Метафизика нравов»: «Государство (*civitas*) — это объединение множества людей, подчиненных правовым законам. Поскольку эти законы необходимы как априорные законы, т.е. как законы, сами собой вытекающие из понятий внешнего права вообще (а не как законы статутарные), форма государства есть форма государства вообще, т.е. государство *в идее*, такое, каким оно должно быть в соответствии с чистыми принципами права, причем идея эта служит путеводной нитью (*norma*) для любого действительного объединения в общность (следовательно, во внутреннем)» [Кант 1994: 344-345].

А вот что писал известный российский правовед Борис Николаевич Чичерин: «Цель государства есть *общее благо*. Благо союза заключается в полноте и согласном развитии всех его элементов. В этом состоит истинная природа государства, его *идея*. Поэтому можно сказать, что цель государства состоит в развитии его идеи. Эта цель содержит в себе и юридическое начало, и нравственное: юридическое, ибо она осуществляется путем принуждения; нравственное, ибо подчинение частных целей общей есть нравственное требование. Но государство не имеет целью осуществление нравственных требований личной деятельностью его членов. Эта цель составляет задачу церкви, а не государства, ибо церковь, а не государство действует на совесть; принудительное же исполнение нравственных требований есть отрицание самых оснований нравственного закона, который есть закон свободы. Государство осуществляет нравственные начала в собственной своей деятельности, насколько ею определяются общие интересы союза» [Чичерин 2006: 7].

Именно наличие «общего дела» (*res publica*), необходимость организации общественной жизни, стремление к общему благу (без подавления частного или особенного интереса) и диктует соответствующее осмысление природы государственной власти.

Один из крупнейших российских специалистов в области государственного управления, профессор Григорий Васильевич Атаманчук подчеркивал, что государство следует понимать

«в качестве ***целостности*** (триединства) ***территории, населения и власти***…» [Атаманчук 2010: 12].

Именно так, кстати, понималось государство в дореволюционной российской правовой традиции. Известный правовед Федор Федорович Кокошкин так писал по этому поводу: «Слово "государство" употребляется для обозначения и известной страны, и известного населения, и правительства, стоящего во главе населения. Все эти три словоупотребления, хотя и различны, но имеют один общий корень; во всех трех случаях, в сущности, имеется в виду одно и то же понятие, одна и та же идея, но только это понятие обозначается фигурально при помощи указания на один из составляющих его элементов» [Кокошкин 2010: 59].

По справедливой оценке профессора Кокошкина, «*публичное право* есть совокупность юридических отношений между государственной властью и подданными, т.е. между лицами, не равными по отношению друг к другу» [Кокошкин 2010: 195].

При этом, по мнению другого известного юриста — Бориса Николаевича Чичерина, публичная власть вовсе не должна устранять частные интересы. Необходимо найти их разумное сочетание: «Задача государства состоит не в одном охранении права; оно управляет совокупными интересами народа. Поэтому и стеснение свободы должно иметь место лишь настолько, насколько оно требуется этими совокупными интересами. Вся сфера частных интересов и отношений должна быть предоставлена свободе» [Чичерин 2010: 80].

И дальше. Борис Николаевич Чичерин вполне справедливо отмечал, что «с метафизической точки зрения истинная область свободы есть частное право; публичное же право воздвигается над ним, как высшая область, но не с тем, чтобы его уничтожить, а напротив, с тем, чтобы охранять его от нарушения» [Чичерин 2010: 135].

Но при этом Борис Николаевич Чичерин подчеркивал, что сильная власть необходима в больших государствах: «Большие государства образуются и долго держатся силой сосредоточенной власти, которая одна в состоянии охранять их от распадения» [Чичерин 1899: 579].

Совершенно очевидно, что государство, как юридическое явление, существовало, существует и будет существовать в силу фундаментальной, объективной необходимости. При этом следует особо отметить, что понимание государства, как определенной целостности, орудия социальной гармонии в современных условиях приобретает совершенно новое звучание и прочтение. Но классический, фундаментальный смысл государства, как института разрешения общественных дел не только не исчезает, но и приобретает особую актуальность. В качестве аргумента мне хотелось бы привести цитату из работы признанного специалиста в сфере государственного управления — Маргарет Тэтчер. Так, она писала: «Если верить некоторым комментаторам, глобализация означает конец государства в том виде, в каком мы его знали на протяжении веков. Однако они заблуждаются. В действительности глобализация лишь в какой-то степени ограничивает власть государства, не позволяя ему делать то, чего оно не должно делать вообще. А это нечто иное» [Тэтчер 2012: 16]. Понимание государства, как «триединства» территории, населения и власти вполне логично дает нам и облик такого государства. Вот как его рисует профессор Атаманчук: «Государство *для самих себя*, государство как *публичную и легитимную (нормативно-выраженную) властную силу общества*, государство, состоящее из граждан и озабоченное их развитием и благосостоянием. Здесь не надо ничего изобретать» [Атаманчук 2008: 90].

Следует подчеркнуть, что сущность государства составляла предмет исследования многих известных правоведов и философов на протяжении веков. Среди них следует назвать такие имена как Георг Вильгельм Фридрих Гегель, Иван Александрович Ильин, Николай Михайлович Коркунов и множество других. Но характерно, что в настоящее время, как с горечью отмечают ученые, «во всех концепциях и их нормативном воплощении так и *не проведено* разграничение государства как *триединства территории, населения и власти*» [Атаманчук 2008: 153].

Хотя замечу, что данное «триединство» все-таки находит свое выражение в Конституции Российской Федерации. Следует отметить статью 3, которая гласит, что «носителем суверенитета

и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ». Кроме того — статья 4, которая гласит, что «суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию». Также в качестве примера необходимо привести статью 5 — об основах федеративного устройства, статью 7 — о социальном государстве и другие. При этом необходимо подчеркнуть, что напрямую нигде в Конституции Российской Федерации не идет речь о «триединстве территории, населения и власти», но как видно из приведенных выше статей основного закона страны, оно подразумевается, как основополагающий принцип бытия российского государства.

Публично-правовая природа государственной власти проявляется в том, что именно государство обеспечивает правопорядок, организует всю совместную жизнь людей. Французский правовед Морис Ориу справедливо отмечал, что «не всякая политическая организация нации заслуживает названия государства. В собственном смысле слова государство имеется лишь тогда, когда нация организовалась в гражданское общество, т.е. когда политическая власть господства отделилась от частной собственности, приобрела облик публичной власти, и таким образом создалось отделение публичной жизни от частной жизни вместе с корпоративной организацией» [Ориу 1929: 5].

Государственные интересы, весьма справедливо отмечал российский юрист Вениамин Михайлович Хвостов — это область права публичного: «Государство утверждает, что эти интересы принадлежат всему государству, всему общественному союзу и что никому из частных членов государственного союза в отдельности они принадлежать не могут. Государство, как носитель этих интересов, является в виде силы, стоящей *над* отдельными лицами и повелевающей ими. Так, например, интерес обороны государства от врагов разделяется, разумеется, и отдельными подданными. Но государство смотрит на него, как на интерес, принадлежащий исключительно ему самому, как целому. Такой интерес именуется интересом государственным или *публичным*; те нормы, которые назначаются для регулирования интересов, присваиваемых себе государством, относятся

к *публичному праву*; отношения, которые возникают по поводу подобных интересов между государством и отдельными его членами, являются *публично-правовыми* отношениями» [Хвостов 1996: 22].

Об этом же пишут и современные правоведы: «Любое общество и государство заинтересовано в успешном управлении своими социальными делами. Это *дела публичные*, отражающие общий интерес и потребности общества, государства и граждан в самосохранении и обеспечении своей жизнедеятельности. Для этого приходится организовывать, упорядочивать и регулировать поведение людей, деятельность государственных и социальных институтов, поддерживать общественный порядок. Иначе не наладить производства, не обеспечить развитие культуры, не помочь человеку в удовлетворении его потребностей и интересов» [Тихомиров 2007: 7].

Именно государство развивает те области общественной жизни, которые носят публичный характер, касаются каждого члена общества. И только государство способно надлежащим образом урегулировать эти «общие дела».

Но решение «общих дел», с точки зрения классиков государственного права и философии права вовсе не подразумевает подавление или полное устранение частного интереса. Еще Кант писал, что государство создается путем договора. При этом меняется характер свободы индивида. По этому поводу Кант выражается, на мой взгляд, весьма определенно: «*Договор*, согласно которому все (*omnes et singuli*) в составе *народа* отказываются от своей внешней свободы с тем, чтобы снова тотчас же принять эту свободу как члены общности, т.е. народа, рассматриваемого как государство (*universi*); и нельзя утверждать, что государство или человек в государстве пожертвовал ради какой-то цели *частью* своей прирожденной внешней свободы; он совершенно оставил дикую, не основанную на законе свободу, для того чтобы вновь в полной мере обрести свою свободу вообще в основанной на законе зависимости, т.е. в правовом состоянии, потому что зависимость эта возникает из его собственной законодательствующей воли» [Кант 1994: 348].

Государство немыслимо без власти, без способности влиять на общественные отношения — это аксиома государственного права. Власть, как один из важнейших элементов человеческого общежития, организующая сила, должна занять в государстве полагающееся ей место: «В государственном управлении его управляющие воздействия опираются на государственную власть, подкрепляются и обеспечиваются ею. Это не просто пожелания, намерения, призывы, добрые мысли и чувства (или, наоборот, злые), а силовое давление, …которое ведет к тому, что поставленные в управлении цели, содержащиеся в нем организационные импульсы и установленные им регулирующие нормы должны быть непременно достигнуты, осуществлены, исполнены» [Атаманчук 2010: 37].

Георг Еллинек по этому поводу отмечал, что государство, в котором отсутствует власть — это фикция. Он писал: «Существенным признаком государства является наличность государственной власти. Государственная же власть — это первоначальная господствующая власть, власть, господствующая в силу собственного своего могущества и собственного права» [Еллинек 2004: 471].

Аналогичным образом высказывался и Рудольф фон Иеринг. Так, он писал: «Анархия, т.е. полное бессилие государственной власти, никоим образом не может быть названа государственною формою, она — абсолютно антисоциальное состояние общества, разложение его. Всякий, полагающий ей конец, каким бы то ни было образом, огнем или мечом, будь он узурпатор или же чужеземный завоеватель, оказывает обществу услугу, является спасителем его, благодетелем, потому что самая невыносимая форма государственного состояния все-таки лучше полного ее отсутствия» [Иеринг 2006: 286].

Об этом же писал в свое время и замечательный русский философ Иван Александрович Ильин, предостерегая от романтически-наивного понимания государства и государственной власти. Он абсолютно справедливо заметил, что «поскольку государство есть учреждение, постольку народ в нем не управляет собою и не распоряжается, а воспитывается, опекается и повинуется» [Иль-

ин 2006а: 25]. И если вспомнить вышеприведенную цитату из «Метафизики нравов» Канта, то вполне очевидно, что это подчинение — для блага народа.

Известный специалист в области государственного управления, доктор юридических наук, профессор Атаманчук отмечал по этому поводу: «Основное свойство государства как института и производных в нем и от него субинститутов, обозначаемых прилагательными “государственный”, “государственная”, “государственное”, состоит в том, что они предназначены *сохранять* жизненно важные, универсальные для всех граждан ценности: суверенитет страны, внешнюю и внутреннюю безопасность, правопорядок, охрану природы, права и свободы человека, спокойствие и благополучие общества» [Атаманчук 2008: 94].

Справедливо разграничить взаимные воли индивидов возможно только с помощью позитивного законодательства, которое санкционируется властью государственной. По мнению известных правоведов, разграничение взаимных воль составляет саму сущность права. Известный немецкий юрист Лоренц фон Штейн писал по этому поводу: «Право формально есть неприкосновенная граница одного личного бытия по отношению к другому. Оно сводится к тому, чтобы личность могла обнаружить свою сущность во внешних проявлениях и чтобы самоуправлением личности условливалась безобидность её проявлений для других» [Штейн 1874: 9].

И обеспечение права достигается применением легитимного насилия. Это прекрасно подметил Макс Вебер.

«Государство, равно как и политические союзы, исторически ему предшествующие, есть отношение *господства* людей над людьми, опирающееся на легитимное (то есть считающееся легитимным) насилие как средство» [Вебер 1990: 646].

Следует отметить еще один важный аспект, без учета которого просто невозможно масштабно осмыслить сущность государства. Это — учет исторического опыта государственного строительства, вне зависимости от идеологической окраски. Примечательно, что публично-правовая природа государственной власти проявляется здесь особенно ярко. Как только у нового правителя

возникает потребность в решении «общих дел», так сразу же возрождаются разрушенные в революционных бурях учреждения. Конечно, форма меняется — министерство становится народным комиссариатом. Но суть дела от этого не меняется совершенно.

Весьма примечательно высказался по этому поводу известный русский поэт Максимилиан Волошин, оценивая события 1917 года в России и деятельность большевиков по укреплению государственности: «Но только лишь они принялись за созидательную работу, как, против их воли, против собственной идеологии и программы, их шаги стали совпадать со следами, оставленными самодержавием, и новые стены, ими возводимые, совпали с только что разрушенными стенами низвергнутой империи. Советская власть, утвердившись в Кремле, сразу стала государственной и строительной: выборное начало уступило место централизации, социалисты стали чиновниками, канцелярское бумагопроизводство удесятерилось, взятки и подкупность возросли в сотни раз, рабочие забастовки были объявлены государственным мятежом и стачечников стали беспощадно расстреливать, на что далеко не всегда решалось царское правительство, армия была восстановлена, дисциплина обновлена и в связи с этим наметились исконные пути московских царей — собирателей Земли Русской, причем принципы Интернационала и воззвания к объединению пролетариата всех стран начали служить только к более легкому объединению расслоившихся областей Русской империи» [Волошин 2009: 41].

Причина такого поворота в большевистской стратегии вполне понятна — придя к власти, большевики столкнулись с необходимостью решать «общие дела». А для этого необходима реальная власть и понимание государства как «учреждения». Понятно, что в государственно-правовой идеологии левого авторитаризма в России напрямую не признавался отход от догм революционного разрушения, но на практике шел все более ощутимый процесс государственного строительства. Революционные идеалы постепенно превращались в хлам, только мешающий реализации «общего дела». И совершенно очевидно, что фундаментальность публично-правовой природы государства и государственной

власти оказалась намного мощнее существующей идеологии. А сама идеология стала попросту подводиться под новые цели и задачи — задачи государственного строительства.

Кстати, Морис Ориу справедливо отмечал, что даже плохой порядок лучше его полного отсутствия: «Неудобства централизации бледнеют перед неудобствами неустойчивости правительства…» [Ориу 1929: 669].

Замечу, что классики марксизма полагали неизбежным «отмирание» государства. В одной из своих работ Фридрих Энгельс писал: «Классы исчезнут так же неизбежно, как неизбежно они в прошлом возникли. С исчезновением классов исчезнет неизбежно государство. Общество, которое по-новому организует производство на основе свободной и равной ассоциации производителей, отправит всю государственную машину туда, где ей будет тогда настоящее место: в музей древностей, рядом с прялкой и с бронзовым топором» [Энгельс 2010: 245–246].

Но проходят годы, десятилетия, столетия… В «музее древностей» оказались и первый компьютер, и первый мобильный телефон, и еще много появившихся гораздо позже государства вещей. Но государство остается востребованным и не попадает в упомянутый Энгельсом «музей». Замечу, что в подобном «музее» уже отчасти оказался и сам марксизм.

Почему же так произошло?

Ответ, полагаю, можно найти в трудах замечательного русского юриста Павла Ивановича Новгородцева. Он, например, писал: «С точки зрения науки государственного права тотчас же бросается в глаза очевидный пробел этого воззрения: государство не есть только классовое господство, это прежде всего публично-правовое регулирование частной и общественной жизни, и в этом смысле оно не может исчезнуть с исчезновением классовых различий. Публично-правовое регулирование жизни, направленное к поддержанию правильного действия данной общественной организации, не только не делается излишним, но становится еще более необходимым в обществе социалистическом, где все основано на обобществлении орудий производства и на устранении анархии хозяйственного оборота» [Новгородцев 1991: 282].

По мнению другого известного юриста — профессора Кокошкина, сторонники марксистской теории допускают серьезные ошибки при оценке природы государственной власти и сущности самого государства: «Каким образом из объективной необходимости власти возникает субъективное подчинение ей? Без ответа на этот вопрос мы впадем в ту же ошибку, как и те последователи экономического материализма, у которых условия производства являются таинственной силой, как будто бы разумным существом, создающим государство» [Кокошкин 2010: 119].

Весьма интересно по поводу марксистской концепции государства и права высказался и известный французский правовед Морис Ориу: «Концепция общества, появившаяся во Франции, была заимствована и развита с большой силой в Германии Карлом Марксом и Энгельсом; они положили ее в основу концепции исторического материализма. Эта концепция, которая является материалистическим двойником философии истории Гегеля, во всей исторической эволюции видит только необходимое следствие экономических отношений, независимых от сознательной воли отдельных лиц» [Ориу 1929: 174].

Морис Ориу, кстати, также весьма аргументировано критиковал теорию Жан-Жака Руссо. Его фундаментальное заблуждение, полагал Морис Ориу, заключалось в неверном понимании источников неравенства: «…он представлял себе, что в естественном состоянии люди равны, и думал, что все причины неравенства кроются в социальной жизни, тогда как в действительности, наоборот, причины неравенства лежат в самой природе и ни один дикарь не находится фактически в одинаковом положении с другими дикарями. У них нет одинаковой ловкости при охоте, нет одинаковой авторитетности в советах, а потому они и не достигают равных успехов» [Ориу 1929: 409].

И здесь хотелось бы предвосхитить возможные возражения. Весьма часто (в том числе — и во времена Руссо) появлялись и появляются суждения о «несправедливости» существующих государств, равно — и о «несправедливости» существующего позитивного права. Но тот факт, что конкретное государство и позитивное право могут не соответствовать идеалу справедли-

вости, вовсе не является достаточным основанием для их полного отрицания.

На мой взгляд, весьма обстоятельный ответ на подобные упреки дал еще Гегель в своей прекрасной работе под названием «Философия права». Так, он писал: «Государство действительно, и его действительность заключается в том, что интерес целого реализуется, распадаясь на особенные цели. Действительность всегда есть единство всеобщности и особенности, разложенность всеобщности на особенности, которые представляются самостоятельными, хотя они носимы и хранимы лишь внутри целого. Если этого единства нет в наличии, нечто не *действительно*, хотя бы и можно было принять, что оно *существует*. Дурное государство — такое, которое лишь существует, больное тело тоже существует, но не имеет подлинной реальности. Отсеченная рука еще выглядит как рука и существует, но она не действительна; подлинная действительность есть необходимость: то, что действительно, необходимо внутри себя» [Гегель 1990: 305].

Аналогичным образом Гегель высказывался и по поводу «несовершенного» права: «Если позитивному праву и законам противопоставляются диктуемое сердцем чувство, склонность и произвол, то уж во всяком случае не философия признает подобные авторитеты. То обстоятельство, что насилие и тирания могут быть элементом позитивного права, является для него чем-то случайным и не затрагивает его природу» [Гегель 1990: 62].

Необходимо отдельно подчеркнуть, что осуществление государственной власти предъявляет совершенно особые требования к управленцам, особенно — высшего ранга. Хотелось бы привести оценку, данную деятельности Наполеона: «Правильно сказал о Наполеоне поэт Гёте: для Наполеона власть была то же самое, что музыкальный инструмент для великого артиста. Он немедленно пустил в ход этот инструмент, едва только успел завладеть им» [Тарле 2008: 82].

И нормальное властвование, как полагал Хосе Ортега-и-Гассет, это прежде всего достижение устойчивого развития: «Талейран говорил Наполеону: “Штыки, сир, годятся на все, кроме единственного — нельзя на них усидеть”. А править — это не

брать с бою власть, а спокойно осуществлять ее. В общем, править — это восседать. На троне, на престоле, в сенате, в министерском кресле, где угодно. Вопреки наивному представлению репортеров, власть — это дело не кулаков, а седалищ» [Ортега-и-Гассет 2005: 117].

Следует отметить, что особую опасность для государства, как «триединства территории, населения и власти», как публично-правового института во все времена представляло нигилистическое его понимание. Нигилизм в отношении государства и права — это, по сути, зеркальная калька «триединства». Нигилисты представляют государство не в качестве орудия социальной гармонии, орудия социального мира, а как инструмент угнетения. Что, конечно, совершенно не соответствует научному пониманию государства и государственной власти.

В качестве примеров мне хотелось бы привести различные описания нигилистического понимания государства и права в произведениях замечательных русских писателей самых различных эпох. Примечательно, что характеристики нигилистов у них поразительным образом совпадают.

Начну, конечно, с Достоевского. Смердяков рассуждает о войне 1812 года:

«— Я не только не желаю быть военным гусариком, Марья Кондратьевна, но желаю, напротив, уничтожения всех солдат-с.

— А когда неприятель придет, кто же нас защищать будет?

— Да и не надо вовсе-с. В двенадцатом году было на Россию великое нашествие императора Наполеона французского первого, отца нынешнему, и хорошо, кабы нас тогда покорили эти самые французы: умная нация покорила бы весьма глупую-с и присоединила к себе. Совсем даже были бы другие порядки-с» [Достоевский 2005: 266].

Об истоках нигилизма также высказался Максим Горький в своем монументальном произведении «Жизнь Клима Самгина». Написано довольно давно, но звучит очень современно…

«У нас есть варварская жадность к мысли, особенно — блестящей, это напоминает жадность дикарей к стеклянным бусам… Я думаю, что только этим можно объяснить такие курьезы, как

вольтерианцев-крепостников, дарвинистов-поповых детей, идеалистов из купечества первой гильдии и марксистов из этого же сословия» [Горький 1974: 331].

А вот как Горький описывал отношение представителей интеллигенции — писателя Нестора Катина — к собственной истории: «Судорожно размахивая руками, краснея до плеч, писатель рассказывал русскую историю, изображая ее как тяжелую и бесконечную цепь смешных, подлых и глупых анекдотов» [Горький 1974: 109].

Юрий Поляков — современный российский писатель — тоже не обошел данную тему.

«У “наоборотников” аллергия на государство. …Из-за некоего генетического сбоя люди, презирающие свою страну, так же неистребимы, как алкоголики. Единственный способ — не допускать “наоборотников” к власти. Но как раз рулить страной они жаждут с той непреодолимой тягой, с какой тайный педофил мечтает дирижировать хором мальчиков» [Поляков 2015: 190].

И еще цитата.

«Заокеанец скалил свои пластмассовые зубы и рассуждал о будущем вхождении дикой России в семью цивилизованных народов так, словно Достоевский — вождь племени команчей, а Гагарин — звезда черного джаза» [Поляков 2012: 48].

Кстати, весьма точную характеристику нигилизму в отношении государства и права дал Иван Александрович Ильин: «Есть критика и критика. Есть критика ироническая, злобная, несправедливая, нигилистическая и разрушительная: так критикуют враги» [Ильин 2006b: 288].

И в заключение мне хотелось привести еще одну цитату из трудов Ивана Александровича Ильина. Полагаю, она в полной мере отражает публично-правовой характер государственной власти.

«Желающий участвовать в управлении государством должен уметь управлять самим собой, понимать сущность государства, его задачи и цели, органичность народной жизни, значение и смысл свободы, технику социальной организации, законы политики и хозяйства. Нет этого — и общий интерес останется не-

осознанным, подмененным частной корыстью и личными вожделениями, принцип солидарности останется пустым словом, общая цель утратится…» [Ильин 2006а: 25].

Список использованной литературы:

1. Аристотель. 2010. *Политика.* М.: АСТ, АСТ Москва, Neoclassic. 400 с.

2. Чичерин Б.Н. 2006. *Общее государственное право.* М.: Зерцало. 505 с.

3. Атаманчук Г.В. 2010. *Теория государственного управления.* М.: Омега-Л. 525 с.

4. Атаманчук Г.В. 2008. *Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика*. 2-е изд. М.: Изд-во РАГС. 311 с.

5. Вебер М. 1990. Политика как призвание и профессия. — *Избранные произведения*. М.: Прогресс. С. 644 — 706.

6. Волошин М.А. 2009. Россия распятая. — *Стихотворения*. М.:ЭКСМО С. 13 — 50.

7. Гегель Г.В.Ф. 1990. *Философия права*. М.: Мысль. 524 с.

8. Достоевский Ф.М. 2005.*Братья Карамазовы*. М.: АСТ, АСТ Москва. 918 [2] с.

9. Иеринг Р. 2006. Цель в праве. — *Избранные труды*. Т. 1. СПб.: Юрид. центр Пресс. С. 87 — 436.

10. Кант И. 1994. Метафизика нравов. — *Сочинения*. Т. 6. М.: Издательство «Чоро». С. 225-543.

11. Кокошкин Ф.Ф. 2010. Лекции по общему государственному праву. — *Избранное*. М.: РОССПЭН. С. 59-334.

12. Тарле Е.В. 2008. *Наполеон.* М.: Астрель, Аст Москва. 416 с.

13. Горький М. 1974. Жизнь Клима Самгина. — *Полное собрание сочинений*. Т. 21. М.: Наука. 572 с.

14. Ориу М. 1929. *Основы публичного права.* М.: Из-во Коммунистической академии. 760 с.

15. Ортега-и-Гассет Х. 2005. *Восстание масс.* М.: Аст, Ермак. 272 с.

16. Тихомиров Ю.А. 2007. *Административное право и процесс*. М.: Издание г-на Тихомирова М.Ю. 1150 с.

17. Ильин И.А. 2006. О грядущей России. — *Почему мы верим в Россию*. М.: ЭКСМО. С. 11 — 46.

18. Ильин И.А. 2006. Путь духовного обновления. — *Почему мы верим в Россию*. М.: ЭКСМО. С. 123 — 374.

19. Новгородцев П.И. 1991.*Об общественном идеале*. М.: Изд-во «Пресса». 640 с.

20. Поляков Ю.М. 2015. *Любовь в эпоху перемен*. М.: Аст. 400 с.

21. Поляков Ю.М. 2012. *Небо падших*. М.: Аст. 288 с.

22. Еллинек Г. 2004. *Общее учение о государстве*. СПб.: Юрид. Центр Пресс. 750 с.

23. Тэтчер М. 2012. *Искусство управления государством: стратегии для меняющегося мира*. 3-е изд. М.: Альпина Паблишер. 504 с.

24. Хвостов В.М. 1996. *Система римского права*. М.: Спарк. 522 с.

25. Цицерон М.Т. 1999. *О государстве*. М.: Мысль. 782 с.

26. Чичерин Б.Н. 1899. *О народном представительстве.* М. 838 с.

27. Чичерин Б.Н. 2010.Собственность и государство. М.: РОССПЭН. 926 с.

28. Штейн Л. 1874. *Учение об управлении и право управления*. СПб. 594 с.

29. Энгельс Ф. 2010. *Происхождение семьи, частной собственности и государства*. СПб: Азбука-классика. 256 с.

References

1. Aristotel'. *Politika* [Politics]. Moscow: AST Publ., AST Moskva Publ., Neoclassic Publ. 2010. 400 p. (in Russ.).

2. Atamanchuk G.V. *Sushhnost' gosudarstvennoj sluzhby: istorija, teorija, zakon, praktika*. 2-e izd [The Essence of the Civil Service: history, theory, legislation, practice. 2nd ed.]. Moscow: Izd-vo RAGS Publ. 2008. 311 p. (in Russ.).

3. Atamanchuk G.V. *Teorija gosudarstvennogo upravlenija* [Theory of Public Governance]. Moscow: Omega-L Publ. 2010. 525 p. (in Russ.).

4. Chicherin B.N. 2006. *Obshhee gosudarstvennoe parvo* [General State Law]. Moscow: Zercalo Publ. 2006. 505 p. (in Russ.).

5. Chicherin B.N. 2010. *Sobstvennost' i gosudarstvo* [Property and the State]. M.: ROSSPEN. 926 p. (in Russ.).

6. Chicherin B.N. *O narodnom predstavitel'stve* [About the People's Representation]. Moscow. 1899. 838 p. (in Russ.).

7. Dostoevskii F.M. *Brat'ya Karamazovy* [The Brothers Karamazov] Moscow: AST Publ., AST Moskva Publ. 2005. 918 [2] p.

8. Ellinek G. *Obshchee uchenie o gosudarstve.* [General Theory of State]. St.Petersburg: Yurid. tsentr Press Publ. 2004. 750 p. (in Russ.).

9. Gor'kii M. Zhizn' Klima Samgina [The Life of Klim Samgin]. — *Polnoe sobranie sochinenii*. T. 21 [Complete Set of Works. V. 21]. Moscow: Nauka Publ. 572 p. (in Russ.).

10. Hegel' G.V.F. Filosofiya prava [Philosophy of Law]. Moscow: Mysl' Publ. 1990. 524 p. (in Russ.).

11. Iering R. Tsel' v prave [An Objective in Law]. — *Izbrannye trudy.* T. 1 [Selected Works. Vol.1]. St. Petersburg: Yurid. tsentr Press Publ. 2006. P. 87–436.

12. Il'in I.A. O gryadushchei Rossii [About the Coming Russia] — *Pochemu my verim v Rossiyu* [Why do we believe in Russia]. M.: EKSMO Publ. 2006. P. 11–46. (in Russ.).

13. Il'in I.A. Put' dukhovnogo obnovleniya — *Pochemu my verim v Rossiyu* [Why do we believe in Russia]. M.: EKSMO Publ. 2006. P. 123–374. (in Russ.).

14. Jengel's F. *Proishozhdenie sem'i, chastnoj sobstvennosti i gosudarstva* [The Origin of the Family, Private Property and the State]. St. Petersburg: Azbuka-klassika Publ. 2010. 256 p. (in Russ.).

15. Kant I. 1994. Metafizika nravov [Metaphysics of the Morals.]. — *Sochineniya.* T. 6. [Works. V. 6]. Moscow: Izdatel'stvo «Choro». 1994. P. 225–543. (in Russ.).

16. Khvostov V.M. *Sistema rimskogo prava* [The System of the Roman Law]. Moscow: Spark. 1996. 522 p. (in Russ.).

17. Kokoshkin F.F. Lektsii po obshchemu gosudarstvennomu pravu [Lectures on General State Law] — *Izbrannoe* [Selected Works]. Moscow: ROSSPEN Publ. 2010. P. 59–334. (in Russ.).

18. Novgorodtsev P.I..*Ob obshchestvennom ideale* [On the Social Ideal]. Moscow: Izd-vo “Pressa” Publ. 1991. 640 p. (in Russ.).

19. Oriu M. *Osnovy publichnogo prava* [The Basics of Public Law]. Moscow: Iz-vo Kommunisticheskoi akademii Publ. 1929. 760 p. (in Russ.).

20. Ortega-y-Gasset Kh. 2005. *Vosstanie mass* [The Revolt of the Masses]. Moscow: Ast Publ., Ermak Publ. 2005. 272 p. (in Russ.).

21. Polyakov Yu.M. Lyubov’ v epokhu peremen [Love in the Epoch of Changes]. Moscow: Ast Publ. 2015. 400 p. (in Russ.).

22. Polyakov Yu.M. *Nebo padshikh* [The Sky of the Fallen]. Moscow: Ast Publ. 2012. 288 p. (in Russ.).

23. Shtejn L. *Uchenie ob upravlenii i pravo upravlenija* [The Doctrine of Governance and the Law of Governance]. St. Petersburg. 1874. 594 p. (in Russ.).

24. Tarle E.V. *Napoleon* [Napoleon]. M.: Astrel’ Publ., Ast Moskva Publ. 2008. 416 p. (in Russ.).

25. Thatcher M. 2012. *Iskusstvo upravleniya gosudarstvom: strategii dlya menyayushchegosya mira*. 3-e izd [Statecraft: strategies for a changing world. 3d. ed.]. Moscow: Al’pina Pablisher Publ. 504 p. (in Russ.).

26. Tikhomirov Yu.A. *Administrativnoe pravo i protsess* [Administrative Law and Process]. Moscow: Izdanie g-na Tikhomirova M.Yu. 2007. 1150 s. (in Russ.).

27. Tsitseron M.T. *O gosudarstve* [About the State]. M.: Mysl’ Publ. 782 p. (in Russ.).

28. Voloshin M.A. 2009. Rossiya raspyataya [Russia Crucified].- *Stikhotvoreniya*. Moscow: EKSMO Publ. 2009. P. 13–50. (in Russ.).

29. Weber M. *Politika kak prizvanie i professija* [Politics as Vocation]. — *Izbrannye proizvedenija* [Selected Works]. Moscow: Progress Publ. 1990. P. 644–706. (in Russ.).

ОСОБЕННОСТИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЕТВЕЙ ВЛАСТИ В ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Автор. Локтионов Алексей Сергеевич, *советник Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, соискатель кафедры конституционного права МГИМО МИД России. Email: 9223115@mail.ru*

Аннотация. Статья посвящена анализу взаимодействия высших органов государственной власти (Президента РФ, палат Федерального Собрания РФ, Правительства РФ, Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ) в законодательном процессе в Российской Федерации. Автор формулирует принципы взаимодействия ветвей власти в законодательном процессе, рассматривает их функции и задачи. В статье сформулированы различия в понятиях законотворчество, законодательный процесс, законодательная деятельность. Отдельное внимание уделяется характеристике препаративных функций вспомогательных органов, обеспечивающих взаимодействие ветвей власти Российской Федерации в законодательном процессе. Автор отмечает отдельные недостатки существующего порядка рассмотрения и принятия законов в РФ, предлагает пути совершенствования отечественного законодательства в этой сфере.

Ключевые слова*:* Российская Федерация, конституционное право, Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание, Совет Федерации, Государственная Дума, Правительство Российской Федерации, Конституционный Суд, Верховный Суд, власть, законотворчество, законодательство, законопроект, законодательный процесс, законопроектная деятельность, разделение властей, статс-секретарь

Библиографическое описание: *Локтионов А.С.* Особенности взаимодействия ветвей власти в законодательном процессе в Российской Федерации // Актуальные проблемы сравнительного, зарубежного и российского конституционного права / под ред. И.А. Ракитской. М. : МГИМО-Университет. 2017. С.584-613.

THE INTERACTION OF BRANCHES OF GOVERNMENT IN THE LEGISLATIVE PROCESS IN THE RUSSIAN FEDERATION

Author. Alexei S. Loktionov, *Advisor to the Chairman of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation, postgraduate student at the Department of Constitutional Law, MGIMO-University MFA Russia. Email: 9223115@mail.ru*

Abstract. The article is devoted to analysis of interaction of the supreme state bodies of the Russian Federation (the President of the Russian Federation, chambers of the Federal Assembly of the Russian Federation, the Government of the Russian Federation, the Constitutional Court and the Supreme Court of the Russian Federation) in the legislative process in Russia. The author formulates principles of interaction of branches of power in the legislative process, examines their main functions and tasks. The article defines the differences in terms of lawmaking, legislative process, legislative activity. Special attention is paid to description of preparatory functions of the subsidiary bodies, which ensure interaction between the branches of government of the Russian Federation in the legislative process. The author notes some shortcomings of the existing procedure of consideration and adoption of laws in the Russian Federation, offers ways of improvement of national legislation in this field.

Keywords: the Russian Federation, constitutional law, the President of the Russian Federation, the Federal Assembly, the Federation Council, the State Duma, the Government of the Russian Federation, the Constitutional Court, the Supreme Court, lawmaking

procedure, legislation, draft law, legislative process, legislative activity, the separation of powers, secretary of state

Citation: Loktoinov A.S. Osobennosti vzaimodeistviya vetvei vlasti v zakonodatel'nom protsesse v Rossiiskoi Federatsii [The Interaction of Branches of Government in the Legislative Process in the Russian Federation]. — *Aktual'nye problemy sravnitel'nogo, zarubezhnogo i rossiiskogo konstitutsionnogo prava*. Pod red. I.A. Rakitskoi [Actual Problems of Comparative, Foreign and Russian Constitutional Law. Ed. by I.A. Rakitskaya]. Moscow: MGIMO-Universitet Publ. P. 584-613.

1. Реализация принципа разделения властей в Конституции Российской Федерации как основа взаимодействия ветвей власти Российской Федерации в законодательном процессе

Российская Федерация — конституционное государство. В отличие от абсолютной монархии, подобное государство осуществляет как в своей организации, так и в деятельности начало обособления властей [Гессен 1998: 272].

Согласно действующей Конституции Российской Федерации 1993 года, органами осуществления государственной власти на общефедеральном уровне выступают Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации.

В Российской Федерации носителем законодательной власти и представительным органом является Федеральное Собрание. Исполнительной властью наделено Правительство Российской Федерации. Правосудие осуществляют суды, а судебная власть реализуется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Важной особенностью российской Конституции является то, что Президент как бы не входит ни в одну из трех властей. Он является главой государства, обязан обеспечивать согласованное функциониро-

вание и взаимодействие органов государственной власти. Президент не вправе вмешиваться в полномочия других органов власти, а разногласия между ними он может регулировать только с помощью согласительных процедур или путем передачи спора в суд [Баглай 1998: 131–132]. Существует мнение, что в сфере отношений Президента РФ и законодательной власти система «сдержек и противовесов» характеризуется очевидной односторонностью в пользу Президента, что делает независимость законодательной власти весьма уязвимой [Болдырева 1998: 102].

Парламент, осуществляя законодательные функции и принимая федеральные законы, не вмешивается в сферу правительственного управления. Административным органам запрещено вторгаться в дела правосудия. Механизм парламентской ответственности Правительства описан в российской Конституции в самых общих чертах. Необходима его детализация в специальном законодательстве.

Принцип разделения властей в сегодняшней России признан, конституционно закреплен и в той или иной мере применяется в построении и функционировании государственных институтов. Однако необходимый для его полной реализации механизм сдержек и противовесов, позволяющий сбалансировать различные ветви власти и поставить эффективный заслон на пути к узурпации власти, еще находится в начальной стадии формирования. Его создание — одна из важных гарантий демократического развития России. В самом общем виде функционирование системы сдержек и противовесов можно представить как процесс удовлетворения интересов участников путем согласования позиций и поиска компромиссных решений [Осавелюк 1993: 109]. В свою очередь это предполагает наличие хорошо разработанного правового механизма, регламентирующего все стадии законодательного процесса, в чем находит свое отражение действие внутренних (процессуальных) факторов законодательной деятельности [Поленина 1996: 113].

К сожалению, все еще традиционно слабым местом остается в России судебная власть. Закрепленные Конституцией принципы судоустройства и судопроизводства реализуются с трудом.

И в данном случае ощущаются противодействие и давление со стороны других ветвей власти, нередко все еще посягающих на независимость суда. Явно недостаточны материальные, а отчасти и правовые гарантии, необходимые для того, чтобы обеспечить суду достойное место в осуществлении власти. Этот компонент разделения властей неэффективен. Самостоятельность и особенно роль суда в Российской Федерации все еще далеки от тех, которые присущи суду в развитых демократических странах[1]. Кроме того, судебная власть в последние годы подвергается неоднократным административным реформам, а в 2014–2016 гг. осуществлялся процесс ликвидации Высшего Арбитражного Суда и передачи его функций Верховному Суду. По оценкам исследователей, указанные реформы ещё более ослабили судебную ветвь власти.

Сказанное не означает, что надо отбросить теорию разделения властей, как это предлагают некоторые американские авторы, заявляя, что она искажает реальную картину и не позволяет правильно понять, как функционирует современное государство, особенно федеративное [Разделение властей… 1996: 55–56].

2. Понятие и стадии законодательного процесса

Конституция Российской Федерации 1993 г. характеризует Федеральное Собрание как законодательный орган, в соответствии с чем законотворчество является основной функцией российского парламента. Никто, кроме Федерального Собрания, не имеет права издавать федеральные законы, имеющие высшую юридическую силу по отношению к другим нормативным актам и прямое действие на всей территории Российской Федерации. «Федеральные законы принимаются Государственной Думой», — прямо устанавливает Конституция РФ (ч. 1 ст. 105). Такой подход соответствует мировой практике: в двухпалатных

[1] О принципах организации и деятельности судебной власти в зарубежных странах см., коллективную монографию «Конституционно-правовые основы судебной власти в зарубежных странах» [Конституционно-правовые основы… 2017].

парламентах основная законотворческая деятельность возлагается на палату, образуемую путем всеобщих прямых выборов [Конституционное право…2016: 258–267].

В отечественной и зарубежной юридической литературе не сложилось единого мнения относительно понятия такого сложного и многогранного правового явления как законодательный процесс.

В широком смысле процесс принятия законов в государстве не ограничивается лишь рамками парламента. Его истоки лежат в самом обществе, включаясь в структуру иных процессов, прежде всего социального и политического. Вместе с тем законодательный процесс есть, прежде всего, юридическое понятие и правовое установление, в связи с чем его следует отличать от общего понятия законотворчества. Законотворчество как более широкое понятие включает в себя действия и отношения, предваряющие законодательный процесс, в частности такие, как выявление потребности в принятии закона, научная, экспертная и организационная подготовка законодательной инициативы, если это не регулируется нормами о законодательном процессе. Законотворчество не всегда имеет правовое регулирование и не исчерпывается собственно созданием закона, а может включать оценку его эффективности и возможную последующую корректировку. А более широкое понятие — правотворчество, под которым понимается активная творческая деятельность субъектов правотворческого процесса по выявлению и согласованию наиболее актуальных социальных интересов с целью придания им общеобязательной силы [Дмитриевцев 1994: 134], охватывает процесс создания всех видов источников права, не только законов, но и подзаконных актов, а также становление норм и традиций обычного права.

Любой вид организационной деятельности государства протекает в определенных процессуальных рамках, имеет свою особую процедуру, распадается на определенные этапы. Чем более разработана и совершенна такая процедура, тем глубже укрепляются демократические принципы научного управления обществом, тем эффективнее государство воздействует на развитие общественных отношений [Правотворчество…1974: 149]. Пока

процедура выработки и введения в действие нормативных актов не упорядочена, не может складываться правопорядок. А без стабильного правопорядка нет правового государства [Правовое государство… 1989: 18].

Таким образом, в широком смысле законодательный процесс рассматривается нами как порядок деятельности Федерального Собрания по созданию законов — федеральных и федеральных конституционных. В более узком смысле, с точки зрения конституционного права, законодательный процесс можно представить как конституционно установленный ряд последовательно сменяющих друг друга этапов.

Следуя логике парламентского права, законодательный процесс является строго регламентированной процедурой принятия закона, которая, в свою очередь, включает в себя ряд парламентских процедур, начиная от внесения законопроекта в парламент и кончая опубликованием принятого закона и его вступлением в силу [Парламентское право… 1999: 96].

В России законодательный процесс — это процесс принятия, одобрения и обнародования законов тремя его участниками: Государственной Думой, Советом Федерации и Президентом [Kremyanskaya, Kuznetsova Rakitskaya 2012: 139]. Центральной идеей законодательного процесса является принцип властного равновесия субъектов законотворчества. Все они участвуют в процессе лишь в той мере, в какой это предначертано Конституцией РФ [Законодательный процесс… 1996: 11–12].

Основным звеном законодательного процесса является процесс обсуждения законопроекта и принятия его парламентом. Нередко эта часть законодательного процесса называется законодательной процедурой [Гузнов, Кененов, Рождественская 1995: 57]. В литературе советского периода между этими терминами зачастую ставился знак равенства [Ковачев 1980: 179]. Современные же исследователи считают, что законодательная процедура и законодательный процесс совсем не одно и то же [Кремянская, Кузнецова, Ракитская 2014: 152–153]. Законодательная процедура — это определенные Конституцией РФ, федеральными конституционными и федеральными законами и регламента-

ми палат Федерального Собрания правила и последовательность работы с проектом закона до его подписания Президентом РФ. В основе законодательного процесса — разработка и рассмотрение законопроектов, от момента зарождения до опубликования, иными словами — реальные действия субъектов права законодательной инициативы, создающих закон [Ёлчев 1999: 68]. Законодательная процедура, являясь юридически регламентированной формой обсуждения и принятия законов, обеспечивает тем самым выражение и закрепление их высшей юридической силы [Законодательство… 1972: 115].

В своем понятийном аспекте термины «правотворчество» и «законотворчество», очевидно, неравнозначны. Первый даже внешне, морфологически и семантически шире второго термина. Мы полагаем, что *правотворчество* есть процесс создания, видоизменения и преобразования норм права, включающих в себя самый широкий спектр правовых установлений. *Законотворчество* — это процесс создания и преобразования правовых норм (законов) в порядке, в результате следования которому данным нормам придается юридическая сила, они становятся юридически значимыми.

Законодательный процесс есть понятие, соотносящееся с понятием законотворчество как частное с общим, т.е. логически следует из последнего, подчиняясь ему. Исходя из выше сказанного, мы можем представить законодательный процесс как регулируемый и охраняемый государством порядок возбуждения и прекращения процедуры, в результате которой данный конкретный документ (законопроект) приобретает статус закона [Законодательный процесс… 2000: 35].

Законодательный процесс как любой юридический процесс и как процедура имеет свои стадии [Законодательный процесс… 2012: 4]. В нормативных актах подробно регламентируются все стадии и правила законодательного процесса, что должно являться необходимым условием и гарантией принятия законов демократическим путем, которые, в свою очередь, должны по содержанию и по юридической технике отвечать предъявляемым к ним высоким требованиям. Стадии законодательного процесса,

где законопроект рассматривается на заседании палат, называются чтениями. Иные стадии связаны с работой комитетов и комиссий палат и поэтому часто называются комитетскими. В каждой стране законодательный процесс имеет свои особенности, тем не менее, возможно представить его общую схему.

Как правило, выделяются следующие общие стадии законодательного процесса:

— внесение законопроекта или законодательного предложения (законодательная инициатива);

— рассмотрение законопроекта в парламентских палатах и комитетах (комиссиях);

— принятие закона;

— промульгация (подписание закона главой государства);

— опубликование закона.

Последняя из названных стадий иногда разделяется на две:

а) санкционирование (подписание) главой государства;

б) промульгация с официальным опубликованием [Конституционное… 1996: 492–493].

Однако поскольку в разных странах законодательный процесс имеет свои особенности, стадии этого процесса также обладают своей спецификой. Однако существуют некоторые общие черты этого процесса в парламентах с двухпалатной структурой.

В странах, где существует равноправие палат в законодательной сфере, участие обеих палат в законодательном процессе строится на одинаковых началах. Законопроект рассматривается параллельно обеими палатами (Италия) либо вносится в любую из палат (Бельгия, Бразилия, Швейцария), и его обсуждение в каждой из них проходит те же стадии.

В Российской Федерации, подобно другим странам с неодинаковым статусом палат парламента, основным законодательным органом является Государственная Дума. Ей принадлежит главная роль в законодательном процессе, в нее вносится законопроект. Вместе с тем конституции обеспечивают участие в обсуждении и принятии законопроекта также и другой палаты. Обязательной является передача принятого одной палатой закона другой палате.

Иная особенность законодательного процесса связана с порядком прохождения законопроекта в парламенте. Этот порядок зависит от того, какой закон должен быть принят. В большинстве стран существует особая процедура принятия конституционных законов, внесения поправок в конституцию. Она гораздо сложнее процедуры принятия обычных законов. Специальные законодательные процедуры установлены и для некоторых других законов, например, для прохождения органических законов во Франции, публичных и частных — в Великобритании и Канаде.

Применительно к Российской Федерации исследователи выделяют следующие стадии законодательного процесса [Баглай 1998: 512–513]:

1) законодательная инициатива и предварительное рассмотрение (эта стадия иногда подразделяется на две самостоятельных [Козлова, Кутафин 1999: 415-416]);

2) рассмотрение законопроектов и принятие законов Государственной Думой (также может делиться на отдельные стадии [Козлова, Кутафин 1999: 417-420]);

3) рассмотрение Советом Федерации законов, принятых Государственной Думой;

4) рассмотрение законов в согласительной комиссии при возникновении разногласий;

5) повторное рассмотрение Государственной Думой законов, отклоненных Советом Федерации;

6) повторное рассмотрение Государственной Думой законов, отклоненных Президентом РФ;

7) повторное рассмотрение Советом Федерации законов, отклоненных Президентом РФ;

8) подписание и обнародование законов Президентом РФ.

Разумеется, некоторые из этих стадий являются только возможными, а не обязательными. Так, повторное рассмотрение закона в Государственной Думе возможно только в случае неодобрения этого закона Советом Федерации или отклонения Президентом РФ, то же самое в отношении повторного рассмотрения закона в Совете Федерации и создания двухпалатной согласительной комиссии. Однако Конституция РФ и Регламенты палат

предусматривают для каждого такого случая порядок, составляющий самостоятельную стадию законодательного процесса.

В соответствии с Конституцией РФ особый порядок предусмотрен для одобрения в обеих палатах федеральных конституционных законов (эти законы соответствующим большинством одобряются двумя палатами и после этого подлежат подписанию Президентом РФ и обнародованию, то есть без возможности вето Президента).

Определенные особенности имеет и рассмотрение закона о государственном бюджете Российской Федерации, который рассматривается Государственной Думой не в трех, а в четырех чтениях.

Отдельной стадией предлагается считать и дачу обязательного заключения Правительства РФ на финансовые законы или законы, требующие расходов из федерального бюджета [Гузнов, Кененов, Рождественская 1995: 78].

3. Субъекты законодательного процесса

Конституция России устанавливает основы законодательного процесса и определяет круг его субъектов.

Субъект законодательного процесса — это его участник, обладающий в соответствии с действующим законодательством определенными полномочиями в одной или нескольких стадиях законодательного процесса [Ижуткина 2001: 15–16].

Возможна трактовка понятия субъекта законодательного процесса в широком и узком смыслах слова.

В широком смысле слова — понятие субъект и участник законодательного процесса совпадают.

В узком смысле слова — не все участники законодательного процесса являются его субъектами, а лишь те, которые имеют в нем самостоятельные полномочия, права и обязанности.

Представляется возможным выделить формы участия субъектов (в узком смысле) в законодательном процессе:

1) *стандартную*, когда полномочиями совершить то или иное действие обладают несколько субъектов (например, учас-

тие в законодательном процессе в качестве субъекта права законодательной инициативы);

2) *специальную* (исключительную), когда только данный субъект, и только он, может выполнить возложенные на него полномочия (например, обязательное рассмотрение Правительством РФ законопроектов в соответствии с ч. 3 ст. 104 Конституции).

Основными участниками законодательного процесса являются определенные в Конституции РФ субъекты права законодательной инициативы (в России — 723 субъекта), и, прежде всего, законодательный орган власти. Кроме того, участниками законодательного процесса на разных этапах могут быть подразделения законодательного органа власти (комитеты палат, согласительные комиссии, структуры аппарата, производящие правовую и лингвистическую экспертизы), различные государственные, научные и общественные организации, подготавливающие проекты законов или проводящие их экспертизу.

В свете сказанного *взаимодействие в законодательном процессе* — это предусмотренная в законе и установленная сложившейся практикой (обычаями) система осуществляемых юридически значимых организационно-тактических, вспомогательных и иных мероприятий по обеспечению реализации законодательной функции государственной власти, которые направлены на достижение целей, определенных в Конституции РФ.

Субъект взаимодействия в законодательном процессе — это специально уполномоченные лицо либо орган, статус которых определен в законе (Конституции РФ), имеющие юридические права и несущие юридические обязанности, вытекающие из реализации права законодательной инициативы.

Из указанной выше точки зрения следует, что мы сделали акцент на том обстоятельстве, что неотъемлемым социолого-правовым атрибутом законодательного процесса, его имманентным свойством, является взаимодействие субъектов законодательного процесса, отражающее конституционно-правовые особенности своего регулирования. Мы подчеркиваем, что субъекты взаимодействия в законодательном процессе имеют конституционно-правовой статус, что, безусловно, детермини-

руется прежде всего характером правового регулирования Конституции РФ, закрепляющей в своих нормах базовые принципы и наиболее общие положения организации и функционирования государственной власти. *Предмет правового регулирования взаимодействия в законодательном процессе* — это система правоотношений, возникающих, изменяющихся и прекращающихся в сфере реализации законодательной функции государственной власти.

4. Принципы взаимодействия ветвей власти в законодательном процессе, их функции и задачи

Проникая в сущность рассматриваемого социолого-правового явления взаимодействия в законодательном процессе, необходимо установить принципы, определяющие статус и функции данного института.

К принципам взаимодействия в законодательном процессе мы относим:

1) законность;

2) оперативность;

3) эффективность;

4) ответственность;

5) равнозначность (тождественность правового (в процессуальном аспекте) статуса) субъектов.

Мы отметили, что обозначенные выше принципы определяют функции взаимодействия, которые, в главном, призваны реализовать следующее:

1) стимулирование действия государственного аппарата;

2) координацию действий по выполнению задач государственной власти между федеральными органами государственной власти;

3) формирование политических интересов государства;

4) реализацию политического интереса государства;

5) основное и вспомогательное участие в реализации иных функций государства (оборона, международное сотрудничество, регулирование отношений в гражданском обществе и т.д.);

6) установление баланса в сфере формирования и реализации политических интересов;

При этом, полагаем, ставятся такие первостепенные задачи, как:

1) реализовать право законодательной инициативы;

2) создать проект закона, отвечающий высоким юридико-техническим, экономико-финансовым, социальным и политическим требованиям на текущий момент;

3) планирование тактики сотрудничества с заинтересованными лицами на предмет создания проекта закона (выяснение политических интересов, социально-экономической ситуации, затрагивающей сферу действия интересующего проекта закона, лоббирование).

Объединяет все указанные аспекты взаимодействия субъектов права законодательной инициативы в законодательном процессе цель — социально положительный результат реализации законодательной функции государственной власти.

Детально весь законодательный процесс определяется в регламентах Государственной Думы и Совета Федерации, вступающего в этот процесс на стадии одобрения закона, уже принятого Государственной Думой. Следует иметь в виду особенность законодательной деятельности Федерального Собрания, связанную с обязательным рассмотрением Советом Федерации законов, принятых Государственной Думой и связанных с определенными сферами: федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия; ратификация и денонсация международных договоров Российской Федерации; статуса и защиты государственной границы Российской Федерации; войны и мира.

5. Органы, обеспечивающие взаимодействие ветвей власти Российской Федерации в законодательном процессе

Президент Российской Федерации и Федеральное Собрание

Во взаимоотношениях между Президентом и парламентом очень важную роль играет институт полномочных представителей

Президента РФ в палатах Федерального Собрания, право назначения которых ему предоставлено п. «к» ст. 83 Конституции РФ.

Указом президента РФ от 22 июня 2004 г. № 792 было утверждено Положение о полномочных представителях Президента Российской Федерации в палатах Федерального Собрания[1].

Полномочные представители Президента в Федеральном Собрании участвуют в заседаниях соответствующей палаты без специального о том решения Президента РФ, по должности. Следует отличать их от иных представителей Президента по вопросам, рассматриваемым палатами парламента, которые назначаются каждый раз отдельным распоряжением главы государства только на время рассмотрения соответствующей палатой какого-либо конкретного вопроса [Парламентское право…1999: 152].

Функции полномочных представителей Президента в Федеральном Собрании прямо вытекают из тех норм Конституции РФ, которые предусматривают права и обязанности Президента по отношению к парламенту. Они конкретизированы в регламентах Государственной Думы и Совета Федерации. Например, обсуждение законопроекта, внесенного Президентом, начинается согласно ч. 3 ст. 118 Регламента Государственной Думы с обоснования его представителями необходимости принятия закона. Представители Президента могут воспользоваться установленным той же нормой Регламента правом заключительного слова.

Полномочные представители Президента в палатах Федерального Собрания от имени Президента представляют на заседаниях соответствующей палаты внесенные Президентом РФ законопроекты и поправки к рассматриваемым в палатах законопроектам, а также обращения Президента РФ к Федеральному Собранию и его палатам, обоснования отклонения Президентом РФ принятых федеральных законов, участвуют в формировании планов законопроектных работ, а также предложений к повестке дня заседаний соответствующей палаты.

[1] СЗ РФ. 2004, № 26, ст. 2651; 2008, № 43, ст. 4919.

При выполнении возложенных на них функций полномочные представители Президента в палатах Федерального Собрания:

— согласовывают проекты нормативных актов, предполагаемых к внесению от имени Президента РФ в палаты парламента;

— участвуют в подготовке предложений Президенту о подписании или отклонении принятых федеральных законов;

— получают необходимые заключения, материалы и информацию в подразделениях Администрации Президента и в федеральных органах исполнительной власти;

— создают экспертные и рабочие группы по отдельным направлениям своей деятельности;

— привлекают ученых и экспертов для содействия осуществлении своих функций.

Полномочные представители Президента РФ в палатах Федерального Собрания, а также официальные представители, назначенные им по конкретному законопроекту, осуществляют возложенные на них функций в рабочем контакте с Государственно-правовым управлением Президента, Управлением Президента РФ по внутренней политике, Экспертным управлением Президента и руководителями заинтересованных федеральных органов исполнительной власти.

Федеральное Собрание и Правительство Российской Федерации

В обеспечении взаимодействия Федерального Собрания и Правительства Российской Федерации в законодательном процессе основная нагрузка ложится на полномочных представителях Правительства РФ в палатах Федерального Собрания. Этот институт был введен постановлением Правительства РФ от 16 декабря 1994 г. № 1392 «О мерах по обеспечению взаимодействия Правительства Российской Федерации с палатами Федерального Собрания». В настоящее время действует Положение о полномочных представителях Правительства Российской Федерации в палатах Федерального Собрания Российской Федерации,

утвержденное постановлением Правительства РФ от 1 февраля 2000 г. № 94[1] (с изменениями от 31 мая 2000 г.[2]).

В соответствии с данным Положением полномочный представитель Правительства РФ в Совете Федерации и полномочный представитель Правительства РФ в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации обеспечивают представление интересов Правительства в палатах Федерального Собрания.

Полномочные представители Правительства в палатах Федерального Собрания:

1) выступают от имени Правительства в палатах Федерального Собрания, представляя согласованную позицию Правительства по рассматриваемым законопроектам и законам;

2) организуют участие руководителей федеральных органов исполнительной власти в работе палат Федерального Собрания по законопроектам, внесенным Правительством;

3) согласовывают проекты документов, направляемые Правительством в палаты Федерального Собрания;

4) участвуют в подготовке для Президента информации об отношении Правительства к принятым палатами Федерального Собрания федеральным конституционным законам и федеральным законам;

5) информируют Правительство о ходе законодательного процесса и прохождении законодательных инициатив Правительства в палатах Федерального Собрания;

6) выявляют случаи несоответствия позиций федеральных органов исполнительной власти, представляемых либо оглашаемых в палатах Федерального Собрания, позиции Правительства;

7) взаимодействуют с полномочными представителями Президента РФ.

Деятельность полномочных представителей Правительства в палатах Федерального Собрания координируется Заместите-

[1] СЗ РФ. 2000. № 6. ст. 774.

[2] СЗ РФ. 2000. № 23. ст. 2435.

лем Председателя Правительства — Руководителем Аппарата Правительства РФ и обеспечивается Аппаратом Правительства.

Полномочные представители Правительства в палатах Федерального Собрания координируют работу статс-секретарей — заместителей (первых заместителей) руководителей федеральных органов исполнительной власти по вопросам, связанным с законодательным процессом.

Статс-секретари участвуют в формировании планов и программ законопроектной деятельности Правительства; организуют представление на заседаниях палат Федерального Собрания, их комитетов и комиссий законопроектов, внесенных Правительством, а также официальных отзывов, заключений и поправок Правительства; информируют комитеты и комиссии палат Федерального Собрания о позиции Правительства по законопроектам, внесенным другими субъектами права законодательной инициативы; ведут сбор и обобщение информации о рассмотрении в палатах Федерального Собрания, их комитетах и комиссиях законопроектов и законов по предметам ведения соответствующих федеральных органов исполнительной власти, осуществляют подготовку предложений об отношении Правительства к этим законопроектам и законам и оперативно информируют об этом полномочных представителей Правительства в палатах Федерального Собрания; организуют подготовку федеральными органами исполнительной власти проектов официальных отзывов, заключений и поправок к законопроектам; организуют работу федеральных органов исполнительной власти с парламентскими запросами, депутатскими запросами и обращениями членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы; взаимодействуют с членами Совета Федерации, депутатами Государственной Думы и депутатскими объединениями.

Статс-секретари согласовывают свою деятельность в палатах Федерального Собрания с полномочными представителями Правительства в палатах Федерального Собрания.

Важную роль в повышении эффективности взаимодействия Правительства с палатами Федерального Собрания и в совершенствовании законопроектной деятельности Правительства

играет Комиссия Правительства РФ по законопроектной деятельности, образованная в 2000 году и действующая в соответствии с Положением, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 2 июня 2004 г. № 264 «О Комиссии Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности»[1].

Основными задачами Комиссии являются:

1) повышение качества законопроектной работы, осуществляемой федеральными органами исполнительной власти;

2) формирование позиции Правительства по законопроектам, рассматриваемым палатами Федерального Собрания;

3) обеспечение взаимодействия в законодательном процессе Правительства РФ с другими субъектами права законодательной инициативы, а также согласование с ними планов и программ законопроектной деятельности.

В целях решения возлагаемых на нее задач Комиссия:

а) предварительно рассматривает законопроекты, вносимые на заседания Правительства Российской Федерации;

б) разрабатывает предложения по совершенствованию порядка осуществления Правительством права законодательной инициативы;

в) рассматривает перспективные и текущие планы законопроектной деятельности Правительства;

г) вносит предложения о приоритетных направлениях законодательной деятельности Правительства, рассматривает ход подготовки проектов законодательных актов, вносимых Правительством в Государственную Думу, а также предложения и рекомендации по совершенствованию процесса подготовки законопроектов.

Федеральное Собрание, Конституционный Суд и Верховный Суд Российской Федерации

Наименее развитыми являются институты представительства высших судебных органов в парламенте. Конституция предоставляет высшим судебным органам право законодательной ини-

[1] СЗ РФ. 2004. № 11, ст. 945.

циативы исключительно по предметам их ведения. Как Конституционный Суд, так и Верховный Суд практически этим правом не пользуются. Федеральные органы судебной власти формулируют свои законодательные предположения в выносимых ими постановлениях, решениях и определениях. Отдельные законопроекты не вносятся.

Тем не менее, Президент учредил институт полномочного представителя в Конституционном Суде, Правительство имеет своего представителя в Конституционном Суде и Верховном Суде, а Совет Федерации и Государственная Дума назначают своих представителей в высших судебных органах, как правило, на срок полномочий палат Федерального Собрания, из числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы.

6. Препаративная функция органов, обеспечивающих взаимодействие ветвей власти Российской Федерации

Целью деятельности указанных выше органов и лиц является организационно-вспомогательное и правовое сопровождение взаимодействия Президента, Федерального Собрания и Правительства в законодательном процессе [Осавелюк 1998]. Особенностью деятельности органов, обеспечивающих взаимодействие субъектов законодательного процесса, является то, что они осуществляют предварительное — препаративное (от лат. *praeparatio* — приготовление), т.е. подготовительное сотрудничество, направленное на обеспечение выполнения функции взаимодействия Президентом, Федеральным Собранием и Правительством в законодательном процессе.

Препаративное взаимодействие — это система законных действий, направленных на обеспечение осуществления взаимодействия субъектов законодательного процесса.

Препаративное взаимодействие направлено на создание необходимых и достаточных условий (правовой и организационной среды) для юридически и политически эффективного процесса реализации права законодательной инициативы специально уполномоченными субъектами, в основе которого лежит вся

совокупность естественно развивающихся факторов социологического, экономического, культурологического, религиозного и иных планов, влияющих на динамику и состояние общественно-политической жизни в государстве.

На наш взгляд, особенностью препаративного взаимодействия является то непременное условие, что его субъектами выступают лица и органы, которые состоят в административно-правовых или конституционно-правовых связях с субъектами права законодательной инициативы. Говоря общо, субъекты препаративного взаимодействия являются зависимыми от субъектов права законодательной инициативы лицами (органами), имея субординационный по отношению к последним статус (полномочные представители Президента РФ в Государственной Думе и Совете Федерации; Государственно-правовое управление Президента РФ; Управление Президента РФ по внутренней политике по отношению к Президенту; полномочные представители Правительства в Федеральном Собрании; статс-секретари федеральных органов исполнительной власти; Комиссия Правительства РФ по законопроектной деятельности по отношению к Правительству; комитеты, Аппарат Государственной Думы, помощники депутатов по отношению к депутатам Государственной Думы и т.д. (часть 1 статьи 104 Конституции РФ).

Анализируя специфику деятельности органов и лиц, осуществляющих препаративное взаимодействие, мы можем обозначить ряд функций, исполнение которых закладывает юридические основы реализации права законодательной инициативы, т.е. обеспечения осуществления законодательной функции государства. К таким функциям мы, в частности, относим:

1) *обеспечительную*, т.е. создание необходимых и достаточных условий для реализации субъектами взаимодействия в законодательном процессе своих конституционных прав и конституционно-правовых обязанностей, вытекающих из права законодательной инициативы;

2) *информационную*, т.е. осуществление мероприятий, направленных на сбор, обработку, распространение и хранение

информации для субъектов взаимодействия в законодательном процессе и распространение информации от самих субъектов взаимодействия в законодательном процессе;

3) *координационную*, т.е. осуществление мероприятий, направленных на установление взаимосвязи, взаимодействия между субъектами права законодательной инициативы, согласование различных вопросов, упорядочение и приведение в соответствие с требуемыми условиями (в том числе со стандартами и нормативами) всей системы, охватывающей как субъекты права законодательной инициативы, так и иные институты законодательного процесса;

4) *контрольную*, т.е. осуществление мероприятий, призванных обеспечить юридическую оценку субъектами права законодательной инициативы производимых в рамках законодательного процесса действий, обеспечить надлежащую проверку использования всех необходимых и достаточных ресурсов для достижения целей взаимодействия Президента, Правительства и Федерального Собрания в законодательном процессе.

Функции препаративного взаимодействия характеризуют законодательный процесс в рамках тех целей, которые ставятся Конституцией Российской Федерации. Поэтому в самом общем виде указанные цели мы сводим к двум следующим:

а) реализации права законодательной инициативы специально определенных субъектов (Президент, Правительство, Федеральное Собрание и т.д.)

б) реализации законодательной функции государственной власти.

7. Выводы и предложения

Особенностью российской юридической практики является слабая или ничтожная действенность каких-либо обычаев, традиций или прецедентов применительно к функционированию федеральных органов исполнительной власти.

Существует точка зрения, что большинство указанных норм нужно инкорпорировать в регламенты палат [Российское зако-

нодательство… 1995: 146]. Полагаем, однако, что с учётом неясности статуса данного вида нормативно-правового акта, этого недостаточно. Регламенты не могут охватывать ряд «внешних» полномочий палат Федерального Собрания, их комитетов и комиссий, связанных с их взаимодействием с государственными органами и должностными лицами [Правовая реформа… 1995: 27]. Нормы, регулирующие отношения, возникающие, изменяющиеся и прекращающиеся в сфере реализации законодательной функции государственной власти, по своему логическому статусу должны быть установлены в федеральном законе Российской Федерации.

Считаем целесообразным принятие Федерального закона «О законодательном процессе в Российской Федерации» или Законодательного кодекса Российской Федерации.

Такой закон вобрал бы в себя существующие нормы законодательства и регламентов палат Федерального Собрания о процедуре рассмотрения законопроектов и законов, их вступления в силу, определил бы порядок взаимодействия Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и Федерального Собрания Российской Федерации в законотворчестве, установил бы права и обязанности статс-секретаря, ввел бы в рамки законодательного регулирования лоббистскую деятельность, унифицировал и кодифицировал все существующие правовые нормы о законодательной деятельности.

Это тем более важно, что некоторые полномочия парламента, присущие даже президентской республике («мягкий» контроль за Правительством, согласование кандидатур послов, парламентские расследования), осуществляются палатами Федерального Собрания явочным порядком либо на основании собственных регламентов, не имеющих даже силы федерального закона.

Кроме того, палаты Федерального Собрания в трех случаях, определенных Конституцией собираются на совместные заседания, вместе формируют согласительные комиссии. Вошли в практику рабочие встречи и совещания руководителей палат. Проводятся совместные заседания Советов палат и совмещен-

ные парламентские слушания. Действует Совет законодателей, объединяющий руководителей законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Это не отражено ни в регламентах каждой из палат, ни в общем регламенте Федерального Собрания. Полагаем, законодательный кодекс предусмотрел бы:

1) формирование и деятельность Объединенной комиссии по координации законотворческой деятельности на основе федерального закона, а не указа или распоряжения Президента;

2) преимущественный характер внесения законопроектов Правительством, в особенности проектов федеральных законов в социально-экономической сфере, и приоритетный порядок их рассмотрения и принятия, а также право Правительства наравне с палатами Федерального Собрания участвовать в формировании их повестки дня;

3) существенное повышение статуса статс-секретаря, которым должен быть один из первых заместителей руководителя федерального органа исполнительной власти;

4) полномочия статс-секретаря как председателя общественно-экспертного совета при министерстве, ведомстве;

5) четкие критерии, на основании которых будет осуществляться планирование законодательных инициатив Президента и Правительства при предметном разграничении между законодательными инициативами главы государства и высшего исполнительного органа;

6) распространение практики участия депутатов Государственной Думы в работе коллегий федеральных органов исполнительной власти с правом решающего (по решению Правительства) или совещательного (по решению руководителя министерства, ведомства) голоса;

7) четкую систему взаимодействия между полномочными представителями Правительства, представляющими в Федеральном Собрании законопроект и отстаивающим единую позицию Правительства, которыми могут выступать собственно полномочный представитель Правительства, специальный представитель Правительства или статс-секретарь;

8) организующую и направляющую роль Министерства юстиции в деятельности полномочного представительства, статс-секретарей, всей законотворческой работы Правительства;

9) создание Межведомственной комиссии Правительства Российской Федерации по законотворческой деятельности.

Конституция Российской Федерации, установившая принцип разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную, в целом разграничивает компетенцию между федеральными органами государственной власти, относящимся к каждой из ветвей власти, однако не регламентирует детально вопросы их взаимоотношений. Вместе с тем, разделение властей не только не исключает, но, напротив, предполагает самое тесное их сотрудничество и взаимодействие.

Некоторые правоведы отмечают, что залогом создания хорошего, эффективного и качественного закона является удовлетворение последнего, по крайней мере, двум условиям: во-первых, соответствие закона общественным нуждам и согласие с ним тех сил, интересы которых он затрагивает и от которых зависит его реализация, во-вторых, высокопрофессиональная проработка закона, призванная обеспечить безупречные политическую и правовую базы.

Можно добавить и третье непременное условие: аргументированное финансово-экономическое обоснование необходимости принятия закона со стороны Правительства. Каждое законодательное решение ограничено рамками бюджета, на основании которого будет осуществляться исполнение закона.

Список использованной литературы:

1. Баглай М.В. 1998. *Конституционное право Российской Федерации*. М.: НОРМА-ИНФРА. 752 с.

2. Болдырева Р.С. 1998. *Разделение властей: теоретико-правовые аспекты*. Дисс. …. канд. юрид. наук. М. 164 с.

3. Гессен В. 1998. О правовом государстве — *Теория государства и права: хрестоматия.* Сост. В.Н. Хропанюк. М.: Интерстиль. С. 272–280.

4. Гузнов А.Г., Кененов А.А., Рождественская Т.Э. 1995. *Современный законодательный процесс: основные институты и понятия*. Смоленск: ТРАСТ-ИМАКОМ. 92 с.

5. Дмитриевцев К.Н. 1994. *Процесс правотворчества в Российской Федерации*. Дисс. …. канд. юрид. наук. Нижний Новгород. 224 с.

6. Ёлчев В.А. 1999. *Аппарат Государственной Думы и законотворческий процесс.* М.: Памятники исторической мысли. 256 с.

7. *Законодательный процесс в зарубежных странах: учебник*. Под ред. Ю.И. Лейбо. 2012. М.: МГИМО-Университет. 172 с.

8. *Законодательный процесс в России: граждане и власть*. 1996. М.: Фонд развития парламентаризма в России. 80 с.

9. *Законодательный процесс. Понятие. Институты. Стадии*. Отв. ред. Р.Ф. Васильев. 2000. М.: Юриспруденция. 317 с.

10. З*аконодательство и законодательная деятельность в СССР*. Отв. ред. П. П. Гуреев и И. Седугин. 1972. М., Юридическая литература. 325 с.

11. Ижуткина И.В. 2001. *Участие органов исполнительной власти в законодательном процессе в Российской Федерации.* Автореф. дисс. … канд. юрид. наук. М. 25 с.

12. Ковачев Д.А. 1980. *Механизм правотворчества социалистического государства (вопросы теории)*. Дисс….д-ра юрид. наук. М. 390 с.

13. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. 1999. *Конституционное право России*. М.: Юристъ. 520 с.

14. *Конституционное (государственное) право зарубежных стран*. *Общая часть*. Отв. ред. Б.А. Страшун. 1996. М.: БЕК. 757 с.

15. *Конституционное право зарубежных стран: учебник*. Под ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. 4-е изд. 2016. М.: Норма: Инфра-М. 976 с.

16. *Конституционно-правовые основы судебной власти в зарубежных странах: коллективная монография.* Под ред. К.В. Карпенко. 2017. М.: МГИМО-Университет. 325 с.

17. Кремянская Е.А. Кузнецова Т.О., Ракитская И.А. 2014. *Constitutional Basics of the Russian Federation*. М.: МГИМО-Университет. 230 с. (на англ. языке).

18. Осавелюк А.М. 1993. Современный механизм системы сдержек и противовесов в зарубежных государствах. — *Государство и право*. №12. С. 105–112.

19. Осавелюк А.М. 1998. *Вспомогательные государственные органы зарубежных стран: конституционно-правовой аспект*. М.: Юристъ. 189 с.

20. *Парламентское право России*. Под ред. И.М. Степанова и Т.Я. Хабриевой. 1999. М.: Юристъ. 392 с.

21. Поленина С.В. 1996. *Законотворчество в Российской Федерации*. М.: Институт государства и права РАН. 145 с.

22. *Правовая реформа: концепции развития российского законодательства.* Под ред. Л.А. Окунькова, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. 2-е изд. 1995. М.: Ин-т законодательства и сравнит. правоведения. 220 с.

23. *Правовое государство. Проблемы правотворчества.* Отв. ред. П.А. Варул. 1989. Тарту: Тартуский государственный университет. 253 с.

24. *Правотворчество в СССР.* Под ред. А.В. Мицкевича. 1974. М.: Юридическая литература. 313 с.

25. *Разделение властей: история и современность*. Под. ред. М.Н. Марченко. 1996. М.: Юридический колледж. 425 с.

26. *Российское законодательство: проблемы и перспективы*. Гл. ред. Л.А. Окуньков 1995. М.: БЕК. 457 с.

27. Kremyanskaya E., Kuznetsova T., Rakitskaya I. 2012. *Russian Constitutional Law*. Cambridge: Cambridge Scholar Publishing. 221 p.

References

1. Baglai M.V. *Konstitutsionnoe pravo Rossiiskoi Federatsii* [Constitutional Law of the Russian Federation]. Moscow: NORMA-INFRA Publ. 1998. 752 p. (in Russ.).

2. Boldyreva R.S. *Razdelenie vlastei: teoretiko-pravovye aspekty.* Diss. …. kand. yurid. nauk [Separation of Powers: theoretical and legal aspects. Ph.D. thesis]. Moscow. 1998. 164 p. (in Russ.).

3. Dmitrievtsev K.N. *Protsess pravotvorchestva v Rossiiskoi Federatsii*. Diss. …. kand. yurid. nauk [Law-making Process in the Russian Federation. Ph.D. thesis]. Nizhnii Novgorod. 1994. 224 p. (in Russ.).

4. Elchev V.A. *Apparat Gosudarstvennoi Dumy i zakonotvorcheskii protsess* [The apparatus of the State Duma and the Legislative Process]. Moscow.: Pamyatniki istoricheskoi mysli Publ. 1999. 256 p. (in Russ.).

5. Gessen V. O pravovom gosudarstve [About a Legal State] — *Teoriya gosudarstva i prava: khrestomatiya* [Theory of State and Law: a reader]. Comp. V.N. Khropanyuk. Moscow: Interstil' Publ. 1998. P. 272–280. (in Russ.).

6. Guznov A.G., Kenenov A.A., Rozhdestvenskaya T.E. *Sovremennyi zakonodatel'nyi protsess: osnovnye instituty i ponyatiya* [Modern Legislative Process: main institutions and сщтсузеы]. Smolensk: TRAST-IMAKOM Publ. 1995. 92 p. (in Russ.).

7. Izhutkina I.V. *Uchastie organov ispolnitel'noi vlasti v zakonodatel'nom protsesse v Rossiiskoi Federatsii. Avtoref. diss. ... kand. yurid. nauk* [Participation of the Executive Bodies in the Legislative Process in the Russian Federation. Ph.D. thesis abstract]. Moscow. 2001. 25 p. (in Russ.).

8. *Konstitutsionnoe (gosudarstvennoe) pravo zarubezhnykh stran. Obshchaya chast'*. Otv. red. B.A. Strashun. 2-e izd. [Consitutional (State) Law of Foreign Countries. General Provisions. Ed. by B.A. Strashun. 2nd ed.]. Moscow: BEK Publ. 1996. 757 p. (in Russ.).

9. *Konstitutsionnoe pravo zarubezhnykh stran.* Pod red. M.V. Baglaya, Yu.I. Leibo, M.L. Entina. 2-e. izd. [Constitutional Law of Foreign Countries. Ed. By M.V. Baglay, Yu. I. Leibo, L.M. Entin. 4th. ed.]. Moscow: Norma: Infra-M Publ. 2016. 976 p. (in Russ.).

10. *Konstitutsionno-pravovye osnovy sudebnoi vlasti v zarubezhnykh stranakh: kollektivnaya monografiya*. Pod red. K.V. Karpenko [Constitutional Basics of Judicial Power in the Foreign Countries. Ed. by K.V. Karpenko]. Moscow: MGIMO-Universitet Publ. 2017. 325 p. (in Russ.).

11. Kovachev D.A. *Mekhanizm pravotvorchestva sotsialisticheskogo gosudarstva (voprosy teorii)*. Diss…. d-ra yurid. nauk

[Mechanism of Law-making Process of a Socialist State (theoretical issues). Doctoral thesis.]. Moscow. 1980. 390 p. (in Russ.).

12. Kozlova E.I., Kutafin O.E. *Konstitutsionnoe pravo Rossii* [Constitutional Law of Russia]. Moscow: Yurist Publ. 520 p. (in Russ.).

13. Kremyanskaya E., Kuznetsova T., Rakitskaya I. *Russian Constitutional Law*. Cambridge: Cambridge Scholar Publishing. 2012. 221 p.

14. Kremyanskaya E.A. Kuznetsova T.O., Rakitskaya I.A. *Constitutional Basics of the Russian Federation.* Moscow: MGIMO-Universitet Publ 2014. 230 p. (in English).

15. Osavelyuk A.M. Sovremennyi mekhanizm sistemy sderzhek i protivovesov v zarubezhnykh gosudarstvakh [Modern Mechanism of Checks and Balances in the Foreign Countries]. — *State and Law*. 1993. №12. P. 105–112. (in Russ.).

16. Osavelyuk A.M. *Vspomogatel'nye gosudarstvennye organy zarubezhnykh stran: konstitutsionno-pravovoi aspect* [Subsidiary State Bodies of Foreign Countries: constitutional aspect]. M.: Yurist Publ. 1998. 189 p. (in Russ.).

17. *Parlamentskoe pravo Rossii*. Pod red. I.M. Stepanova i T.Ya. Khabrievoi [Parliamentary Law of Russia. Ed. by I.M. Stepanov i T.Ya. Khabrieva]. Moscow: Yurist Publ. 1999. 392 p. (in Russ.).

18. Polenina S.V. *Zakonotvorchestvo v Rossiiskoi Federatsii* [Law-making Process in Russia]. Moscow.: Institut gosudarstva i prava RAN Publ. 1996.145 p. (in Russ.).

19. *Pravotvorchestvo v SSSR.* Pod red. A. V. Mitskevicha [Law-making Process in the USSR. Ed. by A.V. Mitskevich]. Moscow.: Yuridicheskaya literature Publ. 1974. 313 p. (in Russ.).

20. *Pravovaya reforma: kontseptsii razvitiya rossiiskogo zakonodatel'stva*. Pod red. L.A. Okun'kova, Yu.A. Tikhomirova, Yu.P. Orlovskogo. 2-e izd. [Legal Reform: the concepts of the development of Russian legislation. Ed. by L.A. Okun'kov, Yu.A. Tikhomirov, Yu.P. Orlovsky. 2nd ed.]. Moscow: In-t zakonodatel'stva i sravnit. pravovedeniya Publ. 1995. 220 p. (in Russ.).

21. *Pravovoe gosudarstvo. Problemy pravotvorchestva.* Otv. red. P.A. Varul [Legal State. The Problems of Law-making Process. Ed.

by P.A. Vanul]. Tartu: Tartuskii gosudarstvennyi universitet Publ. 1989. 253 p. (in Russ.).

22. *Razdelenie vlastei: istoriya i sovremennost'*. Pod. red. M.N. Marchenko [Separation of Powers: history and modernity. Ed. by M.N. Marchenko]. Moscow: Yuridicheskii kolledzh Publ. 1996. 425 p. (in Russ.).

23. *Rossiiskoe zakonodatel'stvo: problemy i perspektivy.* Gl, red. L.A. Okun'kov [Russian Legislation: problems and perspectives. Ed. by L.A. Okun'kov]. Moscow: BEK Publ. 1995. 457 p. (in Russ.).

24. *Zakonodatel'nyi protsess v Rossii: grazhdane i vlast'* [Legislative Process in Russia: citizens and power]. Moscow: Fond razvitiya parlamentarizma v Rossii. 1996. 80 p. (in Russ.).

25. *Zakonodatel'nyi protsess v zarubezhnykh stranakh: uchebnik*. Pod red. Yu.I. Leibo [Legislative Process in the Foreign Countries: a textbook Ed. by Yu. I. Leibo]. Moscow: MGIMO-Universitet Publ. 2012. 172 p. (in Russ.).

26. *Zakonodatel'nyi protsess. Ponyatie. Instituty. Stadii.* Otv. red. R.F. Vasil'ev [Legislative Process. Concept. Institutions. Stages. Ed. by R.F. Vasil'ev]. Moscow: Yurisprudentsiya Publ. 2000. 317 p. (in Russ.).

27. *Zakonodatel'stvo i zakonodatel'naya deyatel'nost' v SSSR* . Otv. red. P. P. Gureev i I. Sedugin [Legislation and legislative activity in the USSR. Ed. by P. P. Gureev and I. Sedugin]. Moscow: Yuridicheskaya literature Publ. 1972. 325 p. (in Russ.).

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ В СВЕТЕ НОВОЙ КОНЦЕПЦИИ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ РФ 2016 ГОДА

Автор. Павлов Евгений Яковлевич, *доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного права МГИМО МИД России. Email: 7434645@gmail.com*

Аннотация. Статья посвящена исследованию организации и функционированию конституционно-правового механизма осуществления внешней политики России в современных условиях реализации новой концепции внешней политики 2016 г. Автор рассматривает правовые основы, компетенцию и формы деятельности входящих в конституционно-правовой механизм осуществления внешней политики России государственных органов. Автор показывает, что от четкости и слаженности работы этого механизма во многом зависят эффективность внешней политики России на международной арене, успешная реализация целей и задач РФ в международных отношениях.

Ключевые слова: конституционно-правовой механизм, внешняя политика, внешние функции государства.

Библиографическое описание: *Павлов Е.Я.* Конституционно-правовой механизм осуществления внешней политики России в свете новой концепции внешней политики РФ 2016 года // Актуальные проблемы сравнительного, зарубежного и российского конституционного права / под ред. И.А. Ракитской. М. : МГИМО-Университет. 2017. С. 614-647.

CONSTITUTIONAL MECHANISM OF REALIZATION OF RUSSIAN FOREIGN POLICY IN THE LIGHT OF THE NEW CONCEPT OF FOREIGN POLICY OF THE RF OF 2016

Author. Evgeny Ja. Pavlov, *Doctor of Juridical Sciences, Professor, Professor at the Department of Constitutional Law, MGIMO-University MFA Russia. Email: 7434645@gmail.com*

Abstract. The article describes the organization and functioning of the constitutional legal mechanism of the realization of the foreign policy of Russia in modern conditions of the implementation of the new foreign policy concept 2016. The author examines the legal basis, competence and forms of activity of state bodies included in the constitutional legal mechanism of the implementation of Russia's foreign policy. The author confirms that the precision and efficiency of this mechanism depend largely on the efficiency of Russian foreign policy in the international arena, the successful implementation of the goals and objectives of the Russian Federation in international relations.

Keywords: constitutional and legal mechanism, foreign policy, foreign functions of a state

Citation: Pavlov E. Ja. Konstitutsionno-pravovoi mekhanizm osushchestvleniya vneshnei politiki Rossii v svete novoi kontseptsii vneshnei politiki RF 2016 goda [Constitutional Mechanism of Realization of Russian Foreign Policy in the Light of the New Concept of Foreign Policy of the RF of 2016]. — *Aktual'nye problemy sravnitel'nogo, zarubezhnogo i rossiiskogo konstitutsionnogo prava.* Pod red. I.A. Rakitskoi [Actual Problems of Comparative, Foreign and Russian Constitutional Law. Ed. by I.A. Rakitskaya]. Moscow: MGIMO-Universitet Publ. P. 614-647.

Россия последовательно осуществляет сбалансированную внешнюю политику и широкое международное сотрудничество в самых различных областях международной жизни. Даже в современных условиях дискриминационной и санкционной политики со стороны стран Западной Европы и США в отношении российского государства Российская Федерация строго придерживается общепризнанных принципов и норм международного права в сфере международных отношений.

Важнейшую роль в отстаивании интересов России на международной арене играют государственные органы РФ, наделенные Конституцией и законодательством полномочиями в сфере осуществления внешней политики страны. Эти государственные органы составляют организационную составляющую конституционного механизма осуществления внешней политики России.

В основе международной деятельности государственных органов, входящих в конституционно-правовой механизм осуществления внешней политики России, положены основные принципы международного права, закрепленные в Уставе ООН, а также в Декларации о принципах международного права, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 24 октября 1970 г. Отстаивание непреходящего значения упомянутых выше принципов для современных международных отношений является одной из приоритетных задач внешней политики России и вытекает из членства РФ в ООН, а также из положений ч. 4 ст. 15 Конституции РФ о том, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью ее правовой системы.

Подтверждением этому могут послужить положения новой Концепции внешней политики России, утвержденной Указом № 640 Президента РФ от 30 ноября 2016 г. В ней говорится, что: «Правовую основу Концепции составляют Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, федеральные законы, Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 605 «О мерах по реализации внешнеполитического курса Российской Федерации», Стратегия национальной безопасности России, Военная доктрина РФ, нормативные правовые акты РФ, регулирующие деятельность федеральных органов государственной власти в сфере внешней политики, а также иные нормативные правовые акты Российской Федерации в этой сфере»[1].

[1] Указ Президента Российской Федерации от 30.11.2016 г. № 640 «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации». Доступ: http://kremlin.ru/acts/bank/41451 (дата обращения: 17.04.2017).

Вышеприведенное положение Концепции свидетельствует о том, что принципы и нормы международного права, наряду с Конституцией и законодательством России, составляют одну из важнейших правовых основ внешнеполитической деятельности государственных органов Российской Федерации. Согласно данной Концепции, основные направления внешней политики РФ подчинены главным задачам — обеспечению безопасности страны, ее суверенитета и территориальной целостности, укреплению правового государства и демократических институтов, созданию благоприятных внешних условий для устойчивого роста и повышению конкурентоспособности экономики России, ее технологическому обновлению, повышению уровня и качества жизни населения, а также упрочению позиций Российской Федерации, как одного из влиятельных центров современного мира.

Важнейшими направлениями внешней политики России в условиях современного мира Концепция формулирует задачу укрепления позиций России в системе международных хозяйственных связей и недопущения дискриминации российских товаров, услуг, инвестиций, а также использования возможностей международных и региональных экономических и финансовых организаций в этих целях.

В условиях попыток со стороны определенных сил западного мира подвергнуть девальвации ценность и значение международно-правовых норм, принятых после Второй мировой войны и способствующих поддержанию мира и стабильности на нашей планете, Концепция ставит задачу дальнейшего продвижения курса на укрепление международного мира.

В ней особое значение придается обеспечению всеобщей безопасности и стабильности в целях утверждения справедливой демократической международной системы, основанной на коллективных началах в решении международных проблем, на верховенстве международного права и прежде всего на положениях Устава Организации Объединенных Наций. В этой связи, в концепции уделяется внимание поддержанию между государствами равноправных и партнерских отношений, при центральной коор-

динирующей роли ООН, как основной организации, регулирующей международные отношения[1].

В Концепции определены и другие цели и задачи, которые направлены на реализацию стратегических национальных приоритетов и задач Российской Федерации[2].

Российская Федерация последовательно отстаивает основополагающие принципы международных отношений и защищает их от посягательств некоторых представителей западных государств, стремящихся подвергнуть ревизии содержание и значение этих принципиальных основ в условиях сложившегося современного миропорядка. Защита и последовательное воплощение в жизнь данных принципов в международных отношениях являются одной из приоритетных задач конституционно-правового механизма осуществления внешней политики России. Эти принципы лежат в основе деятельности государственных органов, составляющих организационную основу конституционно-правового механизма осуществления внешней политики РФ.

Принцип суверенного равенства государств Россия строго соблюдает в своих отношениях с другими государствами. Российское государство, придерживаясь этого принципа в международном общении, признает юридическое равенство всех государств и право каждого государства пользоваться правами, присущими полноправному суверенному государству.

В концепции внешней политики, утвержденной Президентом России в ноябре 2016 года, перед государственными органами, олицетворяющими конституционно-правовой механизм осуществления внешней политики России, сформулирована задача «противодействовать попыткам отдельных государств или групп государств подвергать ревизии общепризнанные принципы международного права, закрепленные в Уставе ООН, в Декларации

[1] Указ Президента Российской Федерации от 30.11.2016 г. № 640 «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации». Доступ: http://kremlin.ru/acts/bank/41451 (дата обращения: 17.04.2017).

[2] Указ Президента Российской Федерации от 30.11.2016 г. № 640 «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации». Доступ: http://kremlin.ru/acts/bank/41451 (дата обращения: 17.04.2017).

о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций от 24 октября 1970 г., в Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе от 1 августа 1975 г.»[1].

Перед государственными органами РФ, наделенными полномочиями в области осуществления внешней политики, поставлена четкая задача противодействовать попыткам осуществляемого в угоду политической конъюнктуре и интересам отдельных государств произвольного толкования важнейших международно-правовых норм и принципов международного права, таких как неприменение силы или угрозы силой, мирное разрешение международных споров, уважение суверенитета государств и их территориальной целостности, право народов на самоопределение[2].

Концепция внешней политики России ставит перед государственными органами, составляющим конституционно-правовой механизм осуществления внешней политики, задачу противостоять попыткам некоторых государств выдать нарушения международного права за его творческое применение. В настоящее время Российская Федерация противостоит государствам, практикующим такой подход к трактованию международного права. В Концепции осуждается вмешательство во внутренние дела государств в целях осуществления неконституционной смены власти путем поддержки негосударственных субъектов, являющихся террористическими и экстремистскими организациями[3].

Из Концепции вытекает, что Россия берет на себя обязательство уважать правосубъектность других государств и неприкосновенность их территориальной целостности и политической не-

---

[1] Указ Президента Российской Федерации от 30.11.2016 г. № 640 «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации». Доступ: http://kremlin.ru/acts/bank/41451 (дата обращения: 17.04.2017).

[2] Там же.

[3] Там же.

зависимости. РФ признает право каждого государства и народа свободно и самостоятельно решать вою судьбу, выбирать и развивать свои политические, социальные, экономические и культурные системы. Реализация данного принципа в российской внешней политике также означает, что РФ берет на себя обязанность выполнять полностью и добросовестно свои международные обязательства и жить в мире с другими государствами.

Принцип неприменения силы и угрозы силой в международных отношениях РФ признает одной из основ своей внешней политики. Россия возлагает на себя обязательство воздерживаться от угрозы силой или ее применения. Исключениями являются необходимость самообороны, защита национальных интересов РФ за рубежом и в случае необходимости применения мер объединенными вооруженными силами от имени ООН в целях поддержания международного мира и безопасности.

Принцип нерушимости государственных границ также находится в основе функционирования конституционно-правового механизма осуществления внешней политики России. РФ, принимая на себя обязательства признавать существующие границы, установленные нормами международного договора, отказывается от каких-либо территориальных притязаний. Она также воздерживается от каких-либо посягательств на установленные международным правом границы, включая угрозу силой или ее применение.

Принцип территориальной целостности государств, является еще одним принципом осуществления внешней политики России. Он непосредственно связан с принципом нерушимости границ. Приверженность РФ данному принципу в международных отношениях означает, что РФ отвергает угрозу силой и ее применение против территориальной целостности и политической независимости другой страны, как средство достижения внешнеполитических целей. Данный принцип, являющийся одной из основ российской внешней политики, закреплен в Декларации о принципах международного права 1970 г. В ней, в частности, установлено, что каждое государство «должно воздерживаться от любых действий, направленных на... нарушение националь-

ного единства и территориальной целостности любого другого государства или страны»[1].

Принцип мирного урегулирования международных споров также является одной из основ российской внешней политики. Это один из основных международных принципов внешней политики государств, ответственно относящихся к сохранению мира на нашей планете. В этой связи в Уставе ООН установлено, что «все Члены Организации Объединенных Наций разрешают свои международные споры мирными средствами таким образом, чтобы не подвергать угрозе международный мир и безопасность и справедливость»[2]. Смысл и содержание этого принципа неукоснительно воплощается в текущей внешней политике России.

Принцип невмешательства во внутренние дела является органической составной частью российской внешней политики. Она строится на строгом соблюдении принципов и норм международного права, связанных с невмешательством РФ во внутренние дела других государств. Несмотря на огульные обвинения недругов России на Западе в последнее время, Российская Федерация последовательно придерживается принципа невмешательства во внутренние дела других государств и народов. Содержание принципа невмешательства закреплено в Уставе ООН и конкретизировано в таких международных актах, как Декларация о принципах международного права 1970 г., Заключительный акт СБСЕ, Декларация ООН о недопустимости вмешательства во внутренние дела государств, об ограждении их независимости и суверенитета от 21 декабря 1965 г. и др.

Принцип сотрудничества является важнейшим принципом, вытекающим из смысла и содержания Концепции внешней политики России 2016 года. Сотрудничество государств, независимо

---

[1] См.: Действующее международное право. В 3-х т. Сост. Ю.М. Колосов и Э.С. Кривчикова. Т. 1. М.: Издательство Московского независимого института международного права.1996. С. 72.

[2] См.: Действующее международное право. В 3-х т. Сост. Ю.М. Колосов и Э.С. Кривчикова. Т. 1. М.: Издательство Московского независимого института международного права. 1996. С. 76.

от различий в их политическом, экономическом и социальном устройстве, является одной из основ функционирования конституционно-правового механизма осуществления внешней политики РФ. Такое сотрудничество особенно актуально в условиях распространения в современном мире международного терроризма. Наиболее драматичным его проявлением в XXI веке являются военные действия в Сирии, Ираке и Северной Африке. Поэтому не случайно в п. 33 «д» Концепции говорится, что Россия уделяет приоритетное внимание международному сотрудничеству в сфере противодействия террористическим организациям и группировкам, в том числе путем применения военной силы[1].

Одновременно в данном документе подчеркивается, что в качестве адекватной и не подлежащей ревизии правовой основы для применения силы в порядке самообороны, в том числе и в борьбе с международным терроризмом, является система норм, содержащихся в Уставе ООН.

В процессе функционирования конституционно-правового механизма осуществления внешней политики Российской Федерации этот принцип последовательно воплощается государственными органами, входящими в данный механизм. Это находит свое отражение в их деятельности, направленной на решение актуальных проблем международного характера.

Принцип добросовестного выполнения международных обязательств является незыблемым принципом внешней политики России в настоящее время. У народов мира этот принцип сформировался как международно-правовой обычай еще на ранних стадиях развития государственности. В российской внешней политике этот принцип находит свое воплощение при реализации многочисленных двусторонних и многосторонних международных договоров нашего государства и неукоснительно соблюдается российской стороной. Особенно ярко это проявляется в условиях санкционной политики, проводимой США и странами Ев-

[1] Указ Президента Российской Федерации от 30.11.2016 г. № 640 «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации». Доступ: http://kremlin.ru/acts/bank/41451 (дата обращения: 17.04.2017).

ропейского Союза в отношении Российской Федерации по различным вопросам международного сотрудничества. Несмотря на дискриминационные действия в отношении России со стороны названных выше государств, она последовательно придерживается точного исполнения своих международных обязательств, если только этому не препятствуют сами государства — участники международного договора с РФ.

В основу функционирования конституционно-правового механизма осуществления внешней политики России положены также и другие принципы международного права, закрепленные в международно-правовых актах.

Структура конституционно-парового механизма осуществления внешней политики РФ включает в себя три основные составлявшие, а именно: *организационную*, *регулятивную* и *функциональную*.

Эти составляющие представляют собой следующее: *организационная* составляющая — это совокупность государственных органов, наделенных внешнеполитическими полномочиями; *регулятивная* — совокупность нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность в сфере осуществления внешней политики; *функциональная* — совокупность взаимосвязей, обусловленных и не обусловленных правовыми нормами в процессе осуществления внешней политики России.

Все основные составляющие конституционно-парового механизма осуществления внешней политики вовлечены в процесс развития внешнеполитических отношений с другими государствами и отстаивания интересов Российского государства на международной арене.

Система государственных органов, наделенных внешнеполитическими полномочиями, образующих организационную составляющую конституционно-правового механизма осуществления внешней политики России, в настоящее время последовательно реализует Концепцию внешней политики РФ, утвержденную Президентом РФ в 2016 г.

Государственные органы, наделенные внешнеполитическими полномочиями, располагают необходимой материальной базой,

а также необходимыми организационными и правовыми средствами, которые позволяют осуществлять отношения с иностранными государствами, международными организациями и другими субъектами международного общения. Такими средствами являются политический, экономический и финансовый потенциал государства, организационная структура государственных органов, составляющих конституционно-правовой механизм осуществления внешней политики, нормативная основа их деятельности.

Несмотря на тесную взаимосвязь *организационной, регулятивной* и *функциональной* составляющих, обусловленную принадлежностью к «конституционно-правовому механизму осуществления внешней политики», вышеупомянутые части данного механизма выступают одновременно и как относительно самостоятельные его элементы.

Система государственных органов, составляющих *организационную составляющую,* является ядром конституционно-правового механизма осуществления внешней политики, т.к. через их деятельность реализуется внешнеполитический курс страны. Через совокупность государственных органов, олицетворяющих конституционно-правовой механизм осуществления внешней политики, проявляется его организационное воплощение.

Однако обособление наделенных внешнеполитическими полномочиями государственных органов в конституционно-правовой механизм осуществления внешней политики в определенной степени условно, т.к. кроме министерства иностранных дел России, для других государственных органов, составляющих данный механизм, осуществление внешней политики не является их основной функцией, хотя они и наделены законодательством отдельными внешнеполитическими полномочиями. Их основным предназначением является деятельность в других сферах государственной жизни, которая в той или иной степени связана с отдельными сторонами осуществления внешней политики государства.

В этом отношении критерием отнесения государственного органа к конституционно-правовому механизму осуществле-

ния внешней политики является факт его вовлеченности в осуществление внешней политики. В большинстве случаев участие в осуществлении внешней политики является не основной функцией государственного органа. Вместе с тем, реализуя принадлежащие ему в соответствии с законом полномочия в области внешней политики РФ, этот государственный орган вносит свой вклад в осуществление внешнеполитических функций государства, а следовательно, он функционально вовлекается в конституционно-правовой механизм осуществления внешней политики России.

Государственные органы, составляющие организационную часть конституционно-правового механизма осуществления внешней политики России, представляется возможным классифицировать следующим образом:

1. Президент РФ, Правительство РФ, Федеральное собрание РФ, как высшие органы государственной власти общей компетенции, которые наделены Конституцией РФ и законодательством, наряду с другими властными полномочиями, также и внешнеполитическими полномочиями.

2. Министерство иностранных дел РФ, как специализированный государственный орган в области внешней политики.

3. Совет безопасности РФ; Федеральная служба безопасности, Министерство обороны РФ, Генеральный штаб ВС РФ, т.е. государственные органы, предназначением которых не является осуществление внешней политики РФ, но наделенные законодательством отдельными внешнеполитическими полномочиями.

Роль высших органов государственной власти РФ, возглавляющих организационную основу конституционно-правового механизма осуществления внешней политики РФ, в условиях современного развития международных отношений приобретает особое значение.

Автор проводит классификацию упомянутых выше органов, ориентируясь на юридическую силу решений по внешнеполитическим вопросам, принимаемых этими государственными органами. Перечисленные выше органы государственной власти, входящие в первую группу, составляют важнейшую часть орга-

низационной основы конституционно-правового механизма осуществления внешней политики России.

Решения высших органов государственной власти России по вопросам внешней политики и другим вопросам, обязательны для исполнения на всей территории РФ. Через принимаемые ими решения упомянутые выше государственные органы либо непосредственно определяют основные направления внешней политики государства — как, например, Президент РФ, — либо в процессе осуществления своих установленных законодательством полномочий оказывают существенное влияние на формирование внешнеполитического курса страны и проведение в жизнь ее внешней политики. Другие государственные органы, входящие в конституционно-правовой механизм осуществления внешней политики РФ, осуществляют свою деятельность в области внешней политики на основе решений, принимаемых высшими органами государственной власти.

Эти государственные органы, входящие в данную часть организационной составляющей конституционно-правового механизма осуществления внешней политики России, объединяет единство целей и задач в процессе определения и осуществления внешнеполитического курса страны. Эти высшие государственные органы, принадлежащие к различным ветвям власти, в процессе реализации своих внешнеполитических полномочий решают общую для всех этих органов задачу — обеспечение и защиту интересов РФ на международной арене.

Деятельность государственных органов, входящих в конституционно-правовой механизм осуществления внешней политики РФ, строится на основе совокупности нормативно-правовых актов, образующих *регулятивную составляющую* данного механизма. Эта регулятивная составляющая конституционно-правового механизма осуществления внешней политики РФ определяет взаимоотношения и деятельность государственных органов в процессе осуществления внешней политики России, закрепляет организационную структуру, функции и полномочия государственных органов, вовлеченных в осуществление внешней политики России.

Применительно к конституционно-правовому механизму осуществления внешней политики РФ упомянутые нормативно-правовые акты представляется возможным объединить в относительно обособленные группы по различным основаниям. Основаниями для классификации нормативно-правовых актов в данные группы может послужить юридическая сила нормативно-правового акта, предмет правового регулирования, т.е. отношения в области внешней политики, принадлежность акта по содержанию правовых норм к области правового регулирования осуществления внешней политики, по их роли в правовом регулировании деятельности государственных органов, наделенных полномочиями в области внешней политики.

Критерии обособления могут быть следующими: а) по юридической силе (акты конституционного характера, делятся на законы и подзаконные акты); б) по субъектам, их издающим (акты законодательной власти, акты исполнительной власти); в) по юридической природе (акты внутреннего права, акты международного права — выработанные и подписанные уполномоченными органами государств в результате переговоров); г) по особенностям правового воздействия на участников правоотношений в процессе формирования и функционирования организационных структур конституционно-правового механизма осуществления внешней политики (правоустанавливающие, регулятивные).

Нормативно-правовые акты, образующие регулятивную составляющую конституционно-правового механизма осуществления внешней политики России и регулирующие отношения в области внешней политики РФ, как представляется, можно подразделить по юридической силе на следующие основные группы.

Прежде всего, это нормативно-правовые акты, обладающие высшей юридической силой. К ним относятся законы конституционного характера, такие как Конституция РФ, а также конституционные законы, регламентирующие организацию, порядок формирования и деятельности государственных органов, наделенных в том числе и компетенцией в области осуществления внешней политики. В качестве примера можно привести Фе-

деральный конституционный закон РФ «О Правительстве РФ» 1997 года[1].

К другой группе относятся федеральные законы, регулирующие деятельность государственных органов России в области осуществления внешней политики.

Третью группу нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность в области осуществления внешней политики РФ, образуют нормативно-правовые акты Президента РФ и Правительства РФ.

К четвертой группе нормативно-правовых актов, составляющих регулятивную составляющую конституционно-правового механизма осуществления внешней политики России, относятся ведомственные и внутриорганизационные акты, регулирующие деятельность государственных органов и должностных лиц в области осуществления внешней политики. В данную группу ведомственных актов входят также документы, регламентирующие внутреннюю организацию и деятельность государственных органов, ведающих осуществлением внешней политики РФ.

Важнейшей частью регулятивной составляющей конституционно-правового механизма осуществления внешней политики России являются международные договоры, регулирующие отношения во внешнеполитической области государственной жизни РФ.

В регулятивной составляющей конституционно-парового механизма осуществления внешней политики РФ главенствующее место принадлежит Конституции РФ. Являясь правовым актом высшей юридической силы, Конституция РФ образует основу правового регулирования всей совокупности общественных отношений, регулируемых правом, и в том числе отношений в области осуществления внешней политики РФ.

В этом отношении и нельзя не обратить внимание на тот факт, что в России нет законодательного акта, специально посвященного внешней политике РФ. В настоящее время вопросы, связанные с осуществлением внешней политики РФ, регулируются Конституцией РФ, а также положениями отдельных законов

[1] СЗ РФ, 22.12.1997, № 51, ст. 5712.

и подзаконных актов, непосредственно не посвященных регулированию осуществления внешней политики.

Упомянутые выше нормативно-правовые акты в основном закрепляют функции государственных органов и их компетенцию в области внешней политики.

Однако сам процесс осуществления внешней политики и принятия внешнеполитического решения остаётся слабо урегулированным в законодательстве. В известной степени разработка и принятие внешнеполитических решений осуществляются на основе административных обыкновений. Административные обыкновения складываются в государственных органах в ходе практического осуществления внешней политики. Внутри компетентных государственных органов и между ними складывается определенный порядок ведения текущих дел и принятия внешнеполитических решений, не урегулированный нормативно-правовыми актами. Как представляется, более детальное правовое регулирование повседневной работы государственных органов, их структурных подразделений и государственных служащих при осуществлении внешней политики необходимо, как и в любой другой сфере функционирования государственного механизма.

Отражением динамической сущности конституционно-правового механизма осуществления внешней политики РФ, как функционирующей системы, является его *функциональная составляющая,* поскольку понятие «механизм» может рассматриваться не только как внутреннее устройство или система, состоящая из составных частей, но и как взаимодействие этих составных частей системы[1]. Отсюда следует, что понятие «механизм осуществления внешней политики» можно рассматривать не только как систему государственных органов, вовлеченных в осуществление внешней политики, а также систему нормативно-правовых актов государства, регулирующих отношения в области внешней политики, но и как совокупность коммуникаций и действий государственных органов и должностных лиц, в ходе осуществления которых реализуется внешняя политика России.

[1] Словарь иностранных слов. М.: Русский язык. 1988. С. 309.

Функциональная составляющая конституционно-правового механизма осуществления внешней политики РФ, которая выступает как динамическая функция конституционно-правового механизма осуществления внешней политики, выражается в совокупности отношений, как обусловленных, так и не обусловленных содержанием правовых норм, а именно в результате сложившегося устойчивого сотрудничества между государственными органами, наделенными внешнеполитическими полномочиями.

Примером юридически закрепленных взаимосвязей в конституционно-правовом механизме осуществления внешней политики может послужить обусловленное статьей 106 Конституции РФ требование, в соответствии с которым законы о ратификации и денонсации международных договоров, принятые в Государственной Думе, должны обязательно рассматриваться в Совете Федерации.

Возникающие в рамках конституционно-правового механизма осуществления внешней политики РФ взаимосвязи между государственными органами и должностными лицами, наделенными полномочиями в области осуществления внешней политики, выступают как относительно устойчивые модели взаимодействия между ними. Эти взаимосвязи складываются между государственными органами и их должностными лицами, как необходимые для реализации своих внешнеполитических функций.

Эти взаимосвязи представляется возможным классифицировать на временные и постоянные. Постоянные взаимосвязи, как правило, закреплены в нормативно-правовых актах или обусловлены сформировавшимися устойчивыми взаимоотношениями, сложившимися между государственными органами и должностными лицами, входящими в конституционно-правовой механизм осуществления внешней политики РФ. В пределах постоянных, устойчивых взаимосвязей складываются правоотношения, которые наполняют данные взаимосвязи реальным содержанием. Однако постоянные взаимосвязи в рамках конституционно-правового механизма осуществления внешней политики могут быть и не предусмотрены правовыми нормами. Такие не обусловленные правовыми нормами постоянные, устойчивые взаимосвязи

между государственными органами, сложившиеся в процессе осуществления внешней политики РФ, как правило, строятся на обыкновениях. Эти взаимосвязи продиктованы либо практической необходимостью или политической целесообразностью вовлечения того или иного государственного органа, компетенция которого прямо или косвенно связана с осуществлением внешней политики России, во внешнеполитический процесс.

Обусловленные правовыми нормами постоянные взаимосвязи, образуют основу функциональной составляющей конституционно-правового механизма осуществления внешней политики РФ. Так, отношения между Президентом РФ и палатами Федерального собрания РФ по поводу назначения и отзыва дипломатических представителей РФ в иностранных государствах могут послужить примером постоянных взаимосвязей в области осуществления внешней политики между главой государства и парламентом. В пункте м) ст. 84 Конституции РФ закреплено положение, в соответствии с которым Президент РФ назначает и отзывает после консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания РФ дипломатических представителей РФ в иностранных государствах и международных организациях.

Возникновение и развитие временных функциональных связей берет начало, как правило, из общего смысла внешнеполитических полномочий государственного органа и продиктовано целесообразностью или необходимостью установления таких временных функциональных связей для решения отдельных внешнеполитических вопросов.

Более подробного рассмотрения заслуживает организационная основа конституционно-правового механизма осуществления внешней политики РФ. Совокупность государственных органов, задействованных во внешнеполитическом процессе и наделенных полномочиями в области осуществления внешней политики, составляют ядро конституционно-правового механизма осуществления внешней политики РФ.

Президент РФ является главным звеном конституционно-правового механизма осуществления внешней политики России,

место и роль которого в данном механизме определяется содержанием и смыслом принадлежащих данному государственному органу внешнеполитических полномочий.

Глава государства традиционно занимает центральное место в области осуществления внешней политики страны. Ему принадлежат внешнеполитические полномочия, объем которых, как правило, зависит от формы правления в той или иной стране [Глава государства… 2016].

В соответствии с Конституцией РФ Президенту принадлежат широкие внешнеполитические полномочия. Так, например, Президенту РФ как главе государства принадлежит право представлять РФ в международных отношениях. Он ведет переговоры и подписывает международные договоры с иностранными государствами и определяет основные направления внешней политики государства. Президент РФ осуществляет руководство внешней политикой, назначает и отзывает после консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания дипломатических представителей России в иностранных государствах и в международных организациях, принимает верительные и отзывные грамоты от аккредитуемых при нем дипломатических представителей иностранных государств, подписывает ратификационные грамоты после ратификации международного договора Парламентом РФ. Кроме того Президент РФ обращается к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями, важной составляющей которых является, в том числе, информация о реализации основных направлений внешней политики государства, определенных в Концепции внешней политики РФ и утвержденных указом Президента РФ в ноябре 2016 года.

В большинстве государств мира представительство государства в международных отношениях является традиционной прерогативой главы государства. Принадлежность представительских полномочий Президенту РФ основывается на особом характере международных отношений, которые строятся, в том числе, и на доверии сторон друг к другу. Президент РФ, как высшее должностное лицо, законно представляющее государство

в международных отношениях, играет решающую роль в процессе установления и последующего поддержания отношений России с иностранными государствами и международными организациями.

Он, как глава государства и его представитель, является той инстанцией, в которой в первую очередь решаются все наиболее важные и актуальные вопросы внешней политики Российской Федерации. Наряду с другими государственными органами он несет персональную ответственность за осуществление внешней политики, а также за соблюдение договорных обязательств Российской Федерации перед иностранными контрагентами.

Однако глава государства реализует свои внешнеполитические полномочия при помощи других государственных органов, задействованных в процессе осуществления внешней политики России. Так, например, полномочия Президента РФ по определению основных направлений внешней политики государства, несмотря на их конституционное закрепление за главой государства, он реализует при помощи других государственных органов, составляющих конституционно-правовой механизм осуществления внешней политики России. Так, в выработке основных направлений внешней политики России принимают непосредственное участие Правительство РФ, Министерство иностранных дел РФ, Совет безопасности РФ, Министерство обороны РФ, Федеральная служба безопасности РФ, Администрация Президента РФ и некоторые другие государственные органы, имеющие отношение к процессу осуществления внешней политики страны.

Привлечение к выработке основных направлений внешней политики России других государственных органов обусловлено тем, что выработка внешнеполитического курса такой страны, как Россия, во всем многообразии проявлений ее внешней политики не возможна без учета мнения других государственных институтов, в той или иной мере принимающих участие в реализации внешнеполитического курса страны. Однако решающее слово в процессе выработки основных направлений внешней политики России остается за Президентом РФ, т.к. данная прерогатива принадлежит ему в соответствии с Конституцией РФ.

Федеральное Собрание РФ также играет важную роль в конституционно-правовом механизме осуществления внешней политики РФ. Участие Федерального Собрания РФ в осуществлении внешней политики России реализуется посредством внешнеполитической деятельности его палат — Совета Федерации и Государственной Думы. Прежде всего, палаты принимают законы, регулирующие внешнеполитическую деятельность государственных органов. Таким образом, палаты Федерального Собрания РФ содействуют осуществлению внешней политики России при помощи своей законотворческой деятельности. Принимая законодательные акты, они создают правовую основу деятельности государственных органов, в том числе и в области осуществления внешней политики. Палаты также принимают обращения внешнеполитического характера и поддерживают отношения с парламентами других государств. Российские парламентарии также принимают участие в работе межпарламентских организаций, где отстаивают интересы Российского государства на международной арене. В настоящее время в условиях обострившихся отношений России с США и другими странами НАТО российские парламентарии успешно защищают позиции нашей страны в решении сложных вопросов международных отношений.

Палаты Федерального Собрания РФ свою деятельность в области внешней политики осуществляют при помощи своих полномочий, закрепленных в Конституции РФ, регламентах палат и в других нормативно-правовых актах.

Однако анализируя деятельность Федерального Собрания РФ в области внешней политики и международных отношений, необходимо исходить из того, что в соответствии с Конституцией РФ главная роль в России в данной области государственной деятельности принадлежит Президенту РФ.

В соответствии с пунктом м) ст. 83 Конституции РФ Президент РФ после консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания РФ осуществляет назначение и отзыв дипломатических представителей России в иностранных государствах и при международных организациях.

Конституционное право Президента РФ обращаться к парламентариям с ежегодными посланиями о положении в стране и об основных направлениях внутренней и внешней политики государства является средством, позволяющим довести до сведения палат и широкой общественности цели, задачи и конкретное содержание внешнеполитической деятельности Президента РФ, Правительства РФ и других государственных органов, наделенных внешнеполитическими полномочиями.

Правительство РФ является особым звеном конституционно-правового механизма осуществления внешней политики России. Высший исполнительный орган РФ в процессе реализации целей и задач внешней политики государства выступает как важнейшая организационная составная часть конституционно-правового механизма осуществления внешней политики России, на которую возложена, помимо всего прочего, задача реализации основных направлений внешней политики, определенных Президентом РФ в Концепции о внешней политике РФ.

Вопросы, связанные с реализацией основных направлений внешней политики государства, занимают особое место в деятельности органов исполнительной ветви власти РФ. Внешнеполитический курс России как демократического правового государства разрабатывается Президентом РФ при непосредственном содействии ведущих политических сил общества в лице политических партий, представленных в Парламенте РФ. Внешнеполитический курс России в процессе его реализации объективируется в конкретной деятельности государственных органов исполнительной ветви власти РФ, которые располагают в государственном механизме необходимыми правовыми, материальными и организационными ресурсами для практического воплощения внешнеполитического курса страны в жизнь. Такая роль правительства свойственна большинству государств мира, о чем наглядно проиллюстрировано в монографии «Правительство в зарубежных странах», подготовленной коллективом авторов [Правительство… 2016].

В России место и роль Правительства РФ в механизме государственной власти Российской Федерации закреплены в главе 6 Конституции РФ. Так, например, в статье 110 Конституции установле-

но, что исполнительную власть в Российской Федерации осуществляет Правительство РФ. Поэтому место и роль Правительства РФ в конституционно-правовом механизме осуществления внешней политики России заслуживает особого рассмотрения.

Рассматривая место и роль Правительства РФ в осуществлении внешней политики России, следует иметь в виду, что участие высшего исполнительного органа в данной области государственной жизни в значительной степени ограничено и зависит от компетенции главы государства, т.к. основная часть внешнеполитических полномочий по Конституции РФ принадлежит Президенту РФ. В Конституции России закреплено, что Правительство РФ осуществляет меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики Российской Федерации (п. д) ст. 114 Конституции РФ).

Развитие положений Конституции РФ о внешнеполитических полномочиях Правительства получает свое развитие и конкретизируется в Федеральном конституционном законе «О Правительстве РФ» 1997 г.[1] В соответствии с данными законом Правительство РФ: обеспечивает представительство РФ в иностранных государствах и международных организациях; в пределах своих полномочий заключает международные договоры РФ и обеспечивает выполнение обязательств РФ по международным договорам; наблюдает за выполнением другими участниками данных международных договоров их обязательств; отстаивает геополитические интересы страны; защищает граждан РФ за пределами ее территории; осуществляет регулирование и государственный контроль в сфере внешнеэкономической деятельности и в сфере международного научно-технического и культурного сотрудничества[2].

Важной составляющей компетенции Правительства РФ в области внешней политики и международных отношений является его деятельность по обеспечению представительства России в иностранных государствах и международных организациях.

[1] СЗ РФ. М., 1997. ст. 21 № 51. ст. 5712.
[2] СЗ РФ. М., 1997. № 51. ст. 5712.

Правительство РФ, как высший государственный орган исполнительной власти, в соответствии с Конституцией, законами РФ и указами Президента РФ занимается повседневным претворением в жизнь основных направлений внешней политики, определенных Президентом РФ (ч. 3 ст. 78 Конституции РФ).

Практическое претворение в жизнь политики государства, в том числе и внешней, традиционно отнесено к компетенции правительства в большинстве суверенных государств [Правительство… 2016].

Повседневное управление государственными делами, которые прямо или косвенно связаны со всеми сторонами государственной и общественной жизни, осуществляют Правительство РФ и подотчетные ему министерства и ведомства. Поскольку обеспечение представительства РФ в иностранных государствах и международных организациях связано с решением большого числа разнообразных задач в данной сфере государственной жизни, Правительство в решении этих задач работает в тесном контакте с Министерством иностранных дел РФ.

Министерство иностранных дел России осуществляет свою деятельность в соответствии с Положением о МИД России, утвержденным Указом Президента РФ от 11.07.2004 N 865 (ред. от 28.10.2016). Согласно данному Положению руководство деятельностью МИДа России осуществляет Президент Российской Федерации[1]. Однако, несмотря на непосредственную подчиненность министра иностранных дел Президенту РФ, МИД России работает в тесном контакте также и с Правительством Российской Федерации по вопросам, связанным с непосредственной повседневной реализацией внешней политики России, и министр иностранных дел является членом Правительства РФ. Фактически МИД России находится в двойном подчинении: с одной стороны, руководство его деятельностью осуществляет Президент РФ, а с другой — Правительств РФ, т.к. министр иностранных дел является членом Правительства и МИД России и в своей деятельности руководствуется не только Конституцией Российской

[1] СЗ РФ. М., 2004 № 28. ст. 2880.

Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, упомянутым выше Положением о МИД России, но и актами Правительства Российской Федерации[1].

Это находит свое отражение и в порядке назначения министра иностранных дел России. В соответствии с п. 8 ч. III Положения о МИД РФ Министерство иностранных дел России возглавляет министр иностранных дел России, который назначается на должность и освобождается от должности Президентом Российской Федерации по представлению Председателя Правительства РФ.

Заместители министра иностранных дел, генеральный директор МИД России, члены коллегии министерства, кроме лиц, входящих в ее состав по должности, утверждаются Президентом РФ по представлению министра иностранных дел России (п. 11 ч. III Положения о МИД РФ)[2].

В современных условиях внешнеполитической деятельности, когда со стороны ряда государств предпринимаются попытки изолировать Россию, ослабить ее политическое влияние в мире и воспрепятствовать интенсивному экономическому развитию Российской Федерации многократно возрастает роль и значение министерства иностранных дел России в деле продвижения и защиты интересов нашей страны на международной арене. Министерство иностранных дел, руководствуясь основными направлениями внешней политики, сформулированными и утвержденными Президентом РФ в ноябре 2016 г. в Концепции внешней политики РФ[3], а также в Концепции государственной политики Российской Федерации в сфере содействия международному развитию, утвержденной Президентом РФ в апреле 2014 года[4], активизирует свою работу с учетом интенсивно меняющейся международной обстановки.

---

[1] СЗ РФ. М., 2004 № 28. ст. 2880.
[2] СЗ РФ. М., 2004 № 28. ст. 2880.
[3] СЗ РФ, 05.12.2016, № 49, ст. 6886.
[4] СЗ РФ, 28.04.2014, № 17, ст. 2036.

В повседневной практической реализации внешнеполитического курса страны Министерство иностранных дел России в соответствии с возложенными на него задачами: разрабатывает и представляет в установленном порядке Президенту Российской Федерации и в Правительство РФ предложения по вопросам отношений Российской Федерации с иностранными государствами и международными организациями на основе анализа информации по всему комплексу двусторонних и многосторонних отношений и международных проблем; вносит Президенту Российской Федерации и в Правительство Российской Федерации проекты федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, проекты других документов, по которым требуется решение Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации, по вопросам, входящим в компетенцию МИДа России и Россотрудничества, а также проект плана работы МИДа России и прогнозные показатели его деятельности; разрабатывает проекты международных договоров Российской Федерации, представляет в установленном порядке Президенту Российской Федерации или в Правительство Российской Федерации предложения о проведении переговоров о подписании международных договоров Российской Федерации, предложения о подписании и выражении согласия Российской Федерации на обязательность для нее международных договоров, а также предложения о прекращении и приостановлении действия международных договоров Российской Федерации; оформляет полномочия на ведение переговоров и подписание международных договоров, заключаемых от имени Российской Федерации или Правительства Российской Федерации, а также на участие от имени Российской Федерации или Правительства Российской Федерации в работе международных конференций, форумов, органов международных организаций; ведет переговоры с иностранными государствами и международными организациями; докладывает Президенту Российской Федерации или Правительству Российской Федерации о действиях органов государственной власти и должностных лиц, влекущих за собой не-

соблюдение принципа единства внешней политики Российской Федерации, или невыполнение международных обязательств Российской Федерации либо законодательства о международных договорах Российской Федерации, или нарушение установленного порядка осуществления МИДом России координирующей роли в проведении единого внешнеполитического курса Российской Федерации, а также реализует иные полномочия, определенные Положением о МИД России[1] и другими нормативно-правовыми актами РФ.

Особого внимания заслуживает координирующая роль министерства иностранных дел России.

Закрепленная в ряде нормативно-правовых актов координирующая роль Министерства иностранных дел РФ в деле осуществления внешних сношений другими государственными органами и государственными органами субъектов РФ. Упомянутая выше координирующая роль Министерства иностранных дел РФ нашла свое закрепление в пункте 3 «Положения о Министерстве иностранных дел РФ»[2]. О координирующей роли МИД России говорится и в ряде других нормативных актов как законодательного, так и подзаконного характера. К таким актам, например, относятся: Федеральный закон от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ (в ред. 2015 г.) «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ»[3]; Указ Президента РФ от 08.11.2011 № 1478 «О координирующей роли Министерства иностранных дел Российской Федерации в проведении единой внешнеполитической линии Российской Федерации»[4]; Указ Президента РФ от 14 июня 1997 г. № 582 «Об организации и порядке осуществления федеральными органами исполнительной власти и российскими государственными учреждениями функций, связанных с деятельностью за рубежом»[5]; Положение о территориальном органе —

[1] СЗ РФ, 12.07.2004, № 28, ст. 2880.
[2] СЗ РФ, 12.07.2004, № 28, ст. 2880.
[3] СЗ РФ, № 2, 11.01.1999, ст. 231.
[4] СЗ РФ, 14.11.2011, № 46, ст. 6477.
[5] СЗ РФ, № 24, 16.06.1997, ст. 2743.

Представительстве Министерства иностранных дел Российской Федерации на территории Российской Федерации (утвержденное Приказом МИД РФ от 22 ноября 2011 г. № 21341)[1].

В условиях непрекращающихся попыток со стороны западных государств изолировать Россию изменяются и подходы министерства иностранных дел в решении сложных международных проблем. Так, в ходе содействия России разрешению сирийского конфликта новое значение приобретают формы сотрудничества МИД России и Министерства обороны России. Объединение усилий дипломатического ведомства и министерства обороны и применения новых форм и методов работы России удается в значительной степени способствовать установлению перемирия между воюющими сторонами в Сирии и успешной борьбе с международным терроризмом.

В пункте 104 Концепции внешней политики России говорится, что Министерство иностранных дел Российской Федерации разрабатывает общую стратегию внешней политики Российской Федерации и представляет соответствующие предложения Президенту Российской Федерации, осуществляет реализацию внешнеполитического курса Российской Федерации в соответствии с настоящей Концепцией и Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 605.

В работе МИД России в последнее время появляются новые направления его деятельности. Концепция внешней политики РФ, утвержденная Президентом РФ, предписывает МИД оказывать всемерное содействие российскому бизнесу и субъектам Российской Федерации в продвижении и защите российских интересов на международной арене. Так, в пункте 105 Концепции о внешней политике России указано, что Министерство иностранных дел России и другие федеральные органы исполнительной власти оказывают органам государственной власти субъектов Российской Федерации необходимую правовую и экспертно-консультативную помощь в развитии международных и внешнеэкономических связей, в организации и ведении пе-

[1] Российская газета. № 29 от 10.02.2012.

реговоров, в выработке текстов соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключаемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации, в выполнении указанных соглашений, а также обеспечивают защиту прав и законных интересов субъектов Российской Федерации в иностранных государствах, используя в этих целях возможности Совета глав субъектов Российской Федерации при Министерстве иностранных дел Российской Федерации[1].

В повседневной реализации текущей внешней политики РФ в последнее время значительно возросла роль министра иностранных дел России. Представляя, по поручению Президента РФ, Российскую Федерацию в международных отношениях, глава внешнеполитического ведомства России осуществляет повседневную работу по осуществлению основных направлений внешней политики России. Так, в Положении о МИД РФ установлено, что министр иностранных дел РФ представляет Российскую Федерацию на двусторонних и многосторонних переговорах, по поручению Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации подписывает международные договоры Российской Федерации (п.10 Положения о МИД РФ)[2].

Дипломатические представительства, консульские учреждения РФ в иностранных государствах и при международных организациях являются неотъемлемой частью конституционно-правового механизма осуществления внешней политики РФ.

Дипломатические и консульские учреждения РФ за рубежом, являясь важным звеном в системе государственных органов, входящих в конституционно-правовой механизм осуществления внешней политики России, выступают в качестве постоянных представителей России в иностранных государствах.

Правовой статус посольств и консульств РФ в иностранных государствах определяется соответствующими нормами международного права и внутригосударственными нормативно-правовыми актами. К таким документам относятся, например: Венская

[1] СЗ РФ, 05.12.2016, № 49, ст. 6886.
[2] СЗ РФ, 12.07.2004, № 28, ст. 2880.

конвенция о дипломатических сношениях от 18 апреля 1961 г.; Венская конвенция о консульских сношениях и факультативные протоколы от 24 апреля 1963 г.; Венская конвенция о представительстве государств и их отношениях с международными организациями универсального характера от 14 марта 1975 г.; Конвенция о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций от 13 февраля 1946 г.; Конвенция о привилегиях и иммунитетах специализированных учреждений, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 21 ноября 1947 г.; Положение о Министерстве иностранных дел РФ от 11 июля 2004 г.; Положение о Посольстве Российской Федерации (утвержденное Указом Президента РФ от 28 октября 1996 г. № 1497); Положение о Постоянном представительстве Российской Федерации при международной организации (утвержденное Указом Президента РФ от 29 сентября 1999 г. № 131); Положение о Консульском учреждении Российской Федерации (утвержденное Указом Президента РФ от 5 ноября 1998 г. № 1330), Федеральный закон от 23.06.2016 № 186-ФЗ «О Чрезвычайном и Полномочном После Российской Федерации в иностранном государстве и Постоянном представителе (представителе, постоянном наблюдателе) Российской Федерации при международной организации (в иностранном государстве)», Положение о чрезвычайном и полномочном после РФ в иностранном государстве Указ Президента РФ от 07.09.1999 № 1180 (ред. от 21.08.2012), а также рядом других нормативно-правовых актов.

В современной международной обстановке роль дипломатических представительств Российской Федерации в иностранных государствах и при международных организациях многократно возросла.

Президент РФ придает особое значение деятельности дипломатических представительств России за рубежом в условиях усилившегося противостояния между Российской Федерацией и странами Запада.

Министерства и ведомства РФ, наделенные отдельными полномочиями в области внешних сношений, играют заметную роль в осуществлении внешней политики России.

Сложный и многогранный процесс осуществления внешней политики РФ требует вовлечение в него не только тех государственных органов, к компетенции которых законом непосредственно отнесено осуществление внешней политики РФ, но и других государственных институтов, основным предназначением которых не является осуществление внешней политики. Так, основным предназначением таких государственных органов, как Совет безопасности РФ, Федеральная служба безопасности РФ, Министерство обороны РФ, Генеральный штаб Вооруженных сил РФ, является обеспечение обороны и безопасности российского государства.

С решением внешнеполитических вопросов тесно связаны многие вопросы обеспечения обороны и безопасности. К таким задачам относятся, например, объединение усилий государств в борьбе с международным терроризмом в Сирии, договоренности по сокращению вооружений, решение пограничных вопросов РФ с иностранными государствами, задачи, связанные с разведывательной деятельностью, осуществляемой компетентными государственными органами России, и др.

Примером такой военно-дипломатической деятельности являются усилия специалистов министерства обороны РФ в Сирии по примирению воюющих сторон — государственных структур и противостоящей им оппозиции. Переговоры, результатом которых является перемирие отдельных вооруженных групп и правительственных сил Сирийской Арабской Республики, вносят свой весомый вклад в нормализацию обстановки в этой стране.

Другим примером могут послужить недавние переговоры в Баку начальника Генштаба Вооруженных сил России Валерия Герасимова и председателя Объединенного комитета начальников штабов Вооруженных Сил США Джозефа Данфорда. Эти переговоры проходили впервые после января 2014 года, после присоединения Крыма к России. Такая внешнеполитическая деятельность министерства обороны РФ способствует повышению безопасности военной деятельности, снижению напряженности и рисков возникновения инцидентов между вооруженными сила-

ми России и США, а также достижению договоренности о продолжении контактов.

Важное значение имеет регулярное участие российских спецслужб в совещаниях по координации усилий по борьбе с международным терроризмом. Так, в апреле 2017 года на встрече с руководителями органов безопасности стран СНГ Президент РФ Путин В.В. особо подчеркнул важность сотрудничества спецслужб стран СНГ в борьбе с международным терроризмом, международным наркотрафиком, организованной преступностью и с другими общими для стран СНГ угрозами[1].

Приведенные выше примеры свидетельствуют об интенсивном участии во внешнеполитическом процессе российских государственных органов, отвечающих за оборону и безопасность, в контексте специфической для них деятельности.

Функции, полномочия и задачи вышеупомянутых государственных органов, вовлеченных в процесс осуществления внешней политики, представляется возможным подразделить на непосредственно относящиеся к внешнеполитической сфере и тесно связанные с внешнеполитической деятельностью. Так, к функциям Федеральной службы безопасности РФ, относящимся к осуществлению внешней политики России, можно отнести сотрудничество с международными организациями по проблемам охраны государственной границы. Эта функция ФСБ РФ наглядно иллюстрирует ее участие в функционировании конституционно-правового механизма осуществления внешней политики РФ, т.к. международные отношения, связанные с решением пограничных вопросов, часто приобретают внешнеполитический характер. В положениях о других вышеупомянутых государственных органах также закреплены задачи, функции и полномочия, имеющие непосредственную связь с внешней политикой страны.

Однако упомянутые выше государственные структуры наделены также функциями, тесно связанными с реализацией задач

[1] Встреча с руководителями органов безопасности и спецслужб государств — участников СНГ. Доступ: http://kremlin.ru/events/president/news/54217 (дата обращения: 17.04.2017).

по осуществлению внешней политики РФ, но не имеющими к данной сфере государственной жизни непосредственного отношения. Так, например, в соответствии с Положением о Федеральной службе безопасности РФ (утвержденным Указом Президента РФ от 11 августа 2003 г. № 960)[1] к функциям ФСБ отнесено следующее: организация участия в проведении во взаимодействии со Службой внешней разведки Российской Федерации мероприятий, направленных на обеспечение безопасности учреждений и граждан Российской Федерации за ее пределами.

Несмотря на то что в данном случае прямо не говорится о внешней политике России, тем не менее, из самого содержания данной функции вытекает, что ФСБ РФ принимает меры для обеспечения в том числе и дипломатических представительств РФ за рубежом.

Анализ функций, задач и полномочий Министерства обороны РФ, Генерального штаба ВС РФ, Совета безопасности РФ, Федеральной службы безопасности РФ в области внешней политики свидетельствует о том, что каждый из упомянутых органов в своей сфере деятельности играет важную роль в осуществлении внешней политики России.

***

Подводя итог вышесказанному, представляется возможным констатировать, что государственные органы, составляющие конституционно-правовой механизм осуществления внешней политики России, являются его неотъемлемой составной частью. Вовлеченные в осуществление внешней политики, они в пределах закрепленной за ними правовыми нормами компетенции обеспечивают реализацию внешних функций государства и являются неотъемлемыми частями организационной составляющей конституционно-правового механизма осуществления внешней политики РФ. Участие этих государственных органов в процессе осуществления внешней политики России, а также их эффективное взаимодействие в рамках конституционно-правового меха-

[1] СЗ РФ. М., 18.08.2003, № 33, ст. 3254.

низма осуществления внешней политики РФ является необходимым условием эффективной реализации основных направлений внешней политики государства.

Список использованной литературы:

1. *Глава государства в зарубежных странах.* Под ред. А.Г. Орлова, Н.А. Славкиной. 2016. М.: МГИМО-Университет. 318 с.

2. *Правительство в зарубежных странах: коллективная монография.* Под ред. К.В. Карпенко. 2016. М.: МГИМО-Университет. 369 с.

References

1. *Glava gosudarstva v zarubezhnyh stranah*. Pod red. A.G. Orlova, N.A. Slavkinoi [Head of the State in the Foreign Countries. Ed. by A.G. Orlov, N.A. Slavkina]. Moscow: MGIMO-Universitet Publ. 2016. 318 p. (in Russ.).

2. *Pravitel'stvo v zarubezhnykh stranakh: kollektivnaya monografiya.* Pod red. K.V. Karpenko [Government in the Foreign Countries: a collective monograph. Ed red. K.V. Karpenko]. Moscow: MGIMO-Universitet Publ. 2016. 369 p. (in Russ.).

ПОЗИЦИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РФ ПО ВОПРОСУ ОГРАНИЧЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ ГРАЖДАН НА НЕПРИКОСНОВЕННОСТЬ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ И БАНКОВСКОЙ ТАЙНЫ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ КОНТРОЛЬНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ

Автор. Шашкова Анна Владиславовна, *кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права МГИМО МИД России. Email: ashashkova@inbox.ru*

Аннотация. Целью настоящей работы является анализ позиции Конституционного суда РФ в отношении возможности ограничения конституционных прав граждан при определённых условиях, а именно при проведении контрольных мероприятий в связи с борьбой с легализацией незаконных доходов. В настоящей работе рассматриваются такие конституционные права граждан как право на неприкосновенность профессиональной и банковской тайны. В результате проведенного исследования автор приходит к выводу о необходимости политической воли для совершенствования российского законодательства с целью беспрекословного соблюдения положений Конституции РФ и установления четких рамок баланса между соблюдением конституционных прав личности и пределом затрагивания данных прав при проведении различных контрольных мероприятий со стороны государственных органов.

Ключевые слова: Конституционный суд Российской Федерации, ограничение конституционных прав, банковская тайна в Российской Федерации, контрольные мероприятия

Библиографическое описание: *Шашкова А.В.* Позиция Конституционного суда РФ по вопросу ограничения конституционных прав граждан на неприкосновенность профессиональной и банковской тайны при проведении контрольных мероприятий // Актуальные проблемы сравнительного, зарубежного и российского конституционного права / под ред. И.А. Ракитской. М.: МГИМО-Университет. 2017. С. 648-675.

THE POSITION OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION ON THE MATTER OF RESTRICTIONS OF CONSTITUTIONAL RIGHTS OF CITIZENS TO INVIOLABILITY OF PROFESSIONAL AND BANKING SECRECY IN THE CONDUCT OF CONTROL ACTIVITIES

Author. Anna V. Shashkova, *Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor at the Department of Constitutional Law, MGIMO-University MFA Russia. Email: ashashkova@inbox.ru*

Abstract. The aim of this work is to analyse the position of the constitutional court of the Russian Federation concerning the possibility of limiting constitutional rights of citizens under certain conditions, specially during the control activities in connection with the fight against legalization of illegal income. Such constitutional rights as the right to inviolability of professional and banking secrecy are analysed in the present work. The result of the present research is the author's conclusion on the necessity of the political will to improve the Russian legislation with the aim of compliance with the provisions of the Constitution. It is also necessary to establish a clear balance between the constitutional rights of the individual and the limit of these rights when carrying out various control activities by public authorities.

Keywords: Constitutional Court of the Russian Federation, restriction of constitutional rights, bank secrecy in the Russian Federation, control measures

Citation: Shashkova A.V. Pozitsiia Konstitutsionnogo suda RF po voprosu ogranicheniia konstitutsionnykh prav grazhdan na neprikosnovennost' professional'noi i bankovskoi tainy pri provedenii kontrol'nykh meropriiatii [The Position of the Constitutional Court of the Russian Federation on the Matter of Restrictions of Constitutional Rights of Citizens to Inviolability of Professional and Banking Secrecy in the Conduct of Control Activities]. — *Aktual'nye problemy sravnitel'nogo, zarubezhnogo i rossiiskogo konstitutsionnogo prava.* Pod red. I.A. Rakitskoi [Actual Problems of Comparative, Foreign and Russian Constitutional Law. Ed. by I.A. Rakitskaya]. Moscow: MGIMO-Universitet. P. 648-675.

Государственные органы и агенты, на которых ложится функция оповещения, а впоследствии и суды, в том числе конституционные, в той или иной степени сталкиваются с проблемой секретности. Данную проблему необходимо решать на самом высоком уровне с прямым применением конституционных норм.

Слово «тайна» имеет древнерусское происхождение и первоначально употреблялось в мужском роде — «тай»[1]. В.И. Даль определяет понятие «тайна» так: «Кто чего не знает, то для него тайна; все сокрытое, неизвестное, неведомое. Нечто скрытно хранимое, что скрывают от кого-либо с намерением, таят»[2]. Одно из определений «тайны» в толковом словаре С.И. Ожегова и Н.Ю. Шведовой звучит как «нечто скрываемое от других, известное не всем, секрет»[3]. Разговорный язык в целом точно определяет основные аспекты понятия «тайна». В самом широком его толковании «тайна — это сфера объективной реальности, скрытая от нашего восприятия либо понимания. С одной стороны, это все то, что на данный момент не осознано человеческим интеллектом, с другой — это нечто уже известное,

[1] *Черных П.Я.* Историко-этимологический словарь современного русского языка. Т. 2. М., 1993. С. 224.

[2] *Даль В.И.* Толковый словарь живого великорусского языка: В 4 т. Т. 4. М.: ТЕРРА. 1995. С. 368.

[3] *Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.* Толковый словарь русского языка. М.: АЗЪ. 1993. С. 815.

но с определенной целью скрытое от других людей» [Фатьянов 1998: 5].

Под банковской тайной фактически понимается особый режим информации, которая становится известной кредитной организации в ходе осуществления банковской деятельности, а также некоторым другим лицам, которые получают такую информацию от/в кредитной организации в ходе ее проверки или взаимодействия с ней.

Режим банковской тайны определяется нормами права, устанавливающими:

- правовое положение субъектов правоотношений по использованию, предоставлению и охране информации, которой располагает кредитная организация;
- содержание информации, на которую распространяется данный режим;
- условия и порядок предоставления и использования информации, которой располагает кредитная организация;
- порядок правовой защиты информации, которой располагает кредитная организация, включая ответственность за разглашение такой информации [Селивановский 2006a, Селивановский 2006b].

На банковскую информацию могут распространяться разные правовые режимы, в зависимости от содержания и назначения которых указанная информация может иметь следующие виды.

- *Открытая банковская информация*. Должна быть таковой для неограниченного круга лиц, т.е. доступной для любого обратившегося в банк, независимо от целей получения подобной информации. Возможно ее распространение путем опубликования.
- *Банковская информация ограниченного пользования*. Ее распространение за пределы банка нежелательно, т.к. это может нанести ущерб коммерческим интересам банка (например, сведения о количестве клиентов банка и т.п.).
- *Закрытая банковская информация*. Распространение такого рода сведений, по общему правилу, запрещено законом. Закрытая банковская информация защищает законные интересы клиентов банка. В порядке исключения она может быть предо-

ставлена специально уполномоченным лицам по определенным правилам, существование которых охватывается понятием «порядок предоставления сведений». Именно эта информация и является банковской тайной [Маркелова 2000: 13].

Не случайно одним из актуальных вопросов в настоящее время является проблема соблюдения кредитными организациями банковской тайны при осуществлении мер по борьбе с легализацией средств, нажитых преступным путем. Эти вопросы остро стоят не только в России, но и во всем мире.

Соединенные Штаты Америки уже достаточно давно либерализовали свое банковское законодательство, фактически упростив само отношение к понятию «банковская тайна», в то время как Швейцария и ряд других стран стремятся сохранить исторически сложившиеся подходы к организации сохранности банковской информации.

Однако на путь прозрачности банковских вкладов и операций встают и страны объединенной Европы. Министры финансов 15 стран Евросоюза подписали закон, который должен запретить банкам анонимные счета и устранить понятие «банковская тайна» в вопросах обмена информацией об уплате налогов. Закон, предусматривающий в числе прочего обмен информацией об иностранных вкладчиках, вступил в силу с января 2004 года. Однако необходимо признать, что часть государств справедливо полагает, что либерализация банковского законодательства ведет к оттоку клиентов и денежных средств [Прасолов 2006].

В случае снятия наличных средств в банках Европейского союза банк заполняет специальную форму и уведомляет государственный орган по финансовому мониторингу о том, что такая операция совершена. При снятии значительной суммы наличных денег, в дополнение к традиционной форме уведомления государственного органа по финансовому мониторингу, банк заполняет форму о проведении подозрительной операции. В чем же тогда состоит соблюдение банковской тайны? Конечно, есть исключительные случаи, на которые не должно распространяться законодательство о банковской тайне, но как соблюсти баланс между соответствием интересов частных клиентов, опирающих-

ся на конституционные положения о соблюдении разного рода тайн, и интересом государственных органов, опирающихся на специальное законодательство, а иногда даже на более низкие по юридической силе подзаконные нормативные акты исполнительной власти? Или истинная банковская секретность может существовать только тогда, когда не только государственные органы, но и сам банк не знает личность бенефициара [Пепппер 1998]?

Традиционно считается, что в Швейцарии лучшее в Европе законодательство о банковской тайне, потому что клиент решает свои инвестиционные задачи через один банк, который защищает его личность и коммерческие интересы от всех остальных.

В соответствии с законодательством Швейцарии банк не имеет права выдать иностранному государству досье клиентов, подозреваемых в уклонении от уплаты налогов, а не в фискальном преступлении. Согласно законодательству Швейцарии речь идет об оптимизации уплаты налогов, если клиенты «забывают» отправить дополнительные формуляры о доходах со счетов в иностранных банках или декларируют не всю сумму дохода. В этом случае им угрожает штраф, не более того. Налоговое правонарушение, когда в целях сокрытия нелегальных доходов подделываются бумаги и документы, влечет за собой куда более серьезные последствия, включая тюремное заключение[1]. На самом деле границы между первым и вторым довольно размыты и соблюдаются далеко не во всех странах. В США, например, швейцарского разграничения двух фискальных преступлений не принимают, как и во многих других странах ОЭСР, что и является причиной разногласий по вопросам налоговой взаимопомощи на международном уровне и резкой критики Швейцарии со стороны иностранных правительств.

Законодательство большинства государств меняется под влиянием политических сил и процессов. При этом важны те политические приоритеты, которые то или иное государство преследует в данный момент. Иногда, как в случае с борьбой с легализаци-

[1] *Юркина О.* Банковская тайна: все карты спутаны. — «Наша газета» от 1 февраля 2010 г.

ей незаконных доходов, такие политические приоритеты входят в конфликт с фундаментальными правами человека [Шашкова 2014: 253-63]. В большинстве государств, осуществляющих борьбу с отмыванием незаконных доходов, кроме специального законодательства, направленного непосредственно на борьбу с легализацией, существует законодательство, касающееся соблюдения прав и свобод человека и гражданина[1]. Например, в Великобритании, когда речь идет о предоставлении информации, лицо считается нарушившим законодательство [Омбудсман… 2014: 132–152] только при одновременном соблюдении трех условий:

- такое лицо знает или подозревает или имеет веские причины для знания или подозрения, что другое лицо замешано в отмывании денег или иного имущества;
- информация или другие материалы, на которых базируется его знание или подозрение или которые являются веским основанием для такого знания или подозрения, поступили к нему в ходе его профессиональной деятельности;
- данное лицо не предоставило указанную информацию должным образом, как только получило информацию или другие материалы.

Однако при этом данное лицо не считается совершившим преступление, если у него есть веская причина не предоставлять информацию [Шашкова 1999: 6] или другие материалы, а также в случае если такое лицо является профессиональным юрисконсультом, и информация или другие материалы поступили к нему при конфиденциальных обстоятельствах[2].

В Испании при рассмотрении уголовных дел, касающихся отмывания незаконных доходов, законодательство предусматривает возможность отступления от принципа презумпции невинов-

[1] Например, в Австралии наряду с The Anti-Terrorism Act, 2005 в отношении предоставлении информации о клиентах сходные вопросы регулирует The Privacy Act 1988. URL: http://www.privacy.gov.au/law/act (accessed: 16.04.2017).

[2] The Proceeds of Crime Act 2002. Article 328. URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/29 (accessed: 16.04.2017).

ности[1], т.е. такое конституционное завоевание, как презумпция невиновности, теряет свою силу, если речь идет о легализации незаконных доходов. Бремя доказывания переносится на лицо, обвиняемое в отмывании доходов, но при этом требуется строгое соблюдение конституционных прав данных лиц.

Необходимо отметить, что когда речь идет об отмывании денег, в особенности в контексте отказа от презумпции невиновности, речь идет только о намеренном корыстном преступлении. Намеренность преступления установлена законодательно, т.е. при сокрытии, непредставлении информации, приобретении или передаче имущества лицо должно понимать, что данное имущество имеет незаконное происхождение [Шашкова 2011: 16–21]. Здесь не имеет значения, о чем идет речь: об уклонении от уплаты налогов, сокрытии происхождения имущества или причинении вреда третьим лицам[2]. Когда речь идет о намеренности, имеется в виду направленность действия на сокрытие, прикрытие или помощь в отмывании незаконных доходов.

Системный анализ данных актов зарубежного законодательства [Омбудсман… 2014: 43–47] позволяет выделить следующие проблемы:

- Специальным законодательством по борьбе с легализацией незаконных доходов не предусмотрен четкий перечень организаций, обязанных предоставлять информацию в орган финансового контроля, что влечет за собой размытость критериев выявления таких юридических лиц.
- Во многих государствах действуют принципы приватности сделки[3], в которых в том числе предусмотрено право лица

[1] Rodríguez Cárdenas J.P. El Manejo de la Prueba en Términos de Auditoría Forense para los Casos de Lavado de Activos. URL: http:// http://ricsmanagement.com/wp-content/uploads/2014/03/EL_MANEJO_DE_LA_PRUEBA_EN_TERMINOS_DE_AUDITORIA_FORENSE.pdf (accessed: 16.04.2017).

[2] LO 15/2003 de 25 de noviembre Art. 301.1 CP. URL: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Penal/lo15-2003.html (accessed: 16.04.2017).

[3] Например, в Австралии: National Privacy Principles составляют часть 1A The Privacy Act 1988. URL: http://www.privacy.gov.au/law/act (accessed: 16.04.2017).

не идентифицировать себя при совершении сделки [Elliott 2006: 1–51].

- Специальное законодательство в рамках программы «Знай своего клиента» предусматривает два вида идентификации: простую и расширенную. Поскольку в большинстве случаев простой идентификации недостаточно для того, чтобы убедиться в отсутствии отмывания денег, требуется расширенная идентификация, которая автоматически влечет за собой применение данной расширенной идентификации к абсолютному большинству клиентов. Более того, при применении рискового подхода клиент, вероятнее всего, будет оценен как представляющий «высокий риск», что негативно влияет на клиента. Однако при этом сам клиент лишен возможности оспорить такую характеристику.
- Отсутствие четких критериев оценки приводит к сверх информированию, а впоследствии — невозможности отфильтровать информацию, действительно касающуюся легализации, от информации, предоставляемой организациями во избежание санкций за непредставление информации. Эту проблему также не могут устранить санкции за предоставление лишней информации, поскольку четко не определен критерий информации, которая должна предоставляться, в особенности в отношении подозрительных сделок.
- Поскольку информация, предоставляемая в орган финансового мониторинга, носит скрытый характер, отсутствует возможность апелляции со стороны клиента. Кроме того, такая информация имеет оценочный характер, что приводит к дискриминации при оценке клиента по мотивам расы, внешности или поведения, а это является прямым нарушением естественных прав человека [Карпенко 2013: 124–144], закрепленных в международных документах[1].

[1] Всеобщая декларация прав человека 1948 года, Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1966 года, Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 года, Проект норм, касающийся обязанностей транснациональных корпораций и других предприятий в области прав человека 2003 года, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 года.

● Информация может использоваться не только для целей борьбы с легализацией, но и, например, для злоупотребления этой информацией, попаданием такой информации в руки неуполномоченных лиц, а иногда и в криминальные руки. Российский рынок «Горбушка»[1] является ярким примером этого, однако и в других государствах происходят аналогичные вещи.

В настоящее время в России можно выделить далеко не единичные случаи судебной практики, когда суды четко признают нарушения конституционных прав граждан. Наиболее тяжелое бремя при этом падает на банки. Банки вынуждены вводить какие-то несусветные ограничения, потому что в одном законе пишется одно, в другом — другое, и никто не знает, как это все реализовывать[2].

Согласно решению Центрального районного суда города Волгограда, вынесенному 4 февраля 2012 года по иску гражданки Петровой О.И. к волгоградскому филиалу Промсвязьбанка, суд признал незаконным отказ банка выдать физическому лицу с его счета наличные деньги в размере 1,35 миллионов рублей. Причиной отказа в выдаче денег стало непредставление клиентом по требованию банка документов, подтверждающих происхождение денежных средств.

Как пояснил в суде представитель Промсвязьбанка, банк действовал в рамках Федерального закона № 115-ФЗ. Поскольку на счет госпожи Петровой неоднократно поступали крупные суммы денег, которые снимались исключительно наличными, очередная такая операция вызвала у банка подозрения в незаконном происхождении денег. В связи с тем, что запрошенные банком документы о происхождении денег и справку о своих до-

[1] Знаменитый революционный «рынок» образовался на рубеже смены политической власти — это был своего рода бунт молодёжи против «устаревших» мастодонтов. С обвалом СССР на Москву обрушилась волна музыки, фильмов, картриджей для приставок и самих приставок. На «Горбушке» можно было купить и в настоящее время можно купить всё что угодно: от шариковой ручки до диска с базой данных Банка России.

[2] Банки слишком рьяно взялись за борьбу с отмыванием денег. Доступ: http://banksman.ru/blog/ipo/861.html (дата обращения: 16.04.2017).

ходах госпожа Петрова не предоставила, операции по ее счету были приостановлены на неопределенный срок.

Суд счел действия банка неправомерными по следующим причинам. Согласно ст. 845 ч. 3 ГК РФ, банк не вправе контролировать либо ограничивать использование клиентских средств. Перечень документов, из-за отсутствия которых банк может отказать в совершении операции по счету, действительно установлен Федеральным законом № 115-ФЗ, но является закрытым и не включает затребованные Промсвязьбанком документы. Приостановление же операций по счету без особых указаний регулятора допускается законом максимум на два дня.

В результате суд пришел к выводу, что банк, стремясь выполнить Федеральный закон № 115-ФЗ, его же и нарушил, не говоря уже о ГК РФ и законе РФ «О защите прав потребителей».

Данный пример свидетельствует о прямом нарушении конституционных прав личности при попытке соблюсти законодательство по борьбе с отмыванием незаконных доходов.

Отказ в выдаче наличных средств является достаточно распространенным способом соблюсти Федеральный закон № 115-ФЗ. С тех пор как прямые услуги банков по обналичиванию средств подорожали, банки столкнулись с тем, что для отмывания стали активно использоваться вклады и текущие счета. Рекомендованный Банком России метод борьбы с этим явлением через заградительные тарифы отпугивает и «хороших» клиентов. Работа же с «плохими», даже при своевременном уведомлении Росфинмониторинга о сомнительных операциях, чревата если не отзывом лицензии, то серьезным репутационным риском.

Попытки банков под угрозой жестких санкций регуляторов «перевыполнить» антиотмывочный закон фактически приводят к сбоям в осуществлении нормальной экономической деятельности. Так, помимо проблем со снятием наличных физические лица испытывают огромные проблемы с проведением безналичных платежей.

Банк России слишком высокими требованиями по выполнению Федерального закона № 115-ФЗ под угрозой отзыва лицензии попросту загоняет банки в угол. Как раз здесь и нужно

привлечь политическую волю. Давно назрели и не первый год обсуждаются изменения законодательства, которые, например, позволят банкам отказывать в открытии счетов в одностороннем порядке [Шашкова 2013: 190–196].

Неоднократно подавались жалобы в Конституционный суд РФ о конституционности различных статей Федерального закона № 115-ФЗ, в том числе пп. 1 п. 1 ст. 7, согласно которому организации, осуществляющие операции с денежными средствами или иным имуществом, обязаны идентифицировать находящееся на обслуживании лицо и установить в отношении физического лица фамилию, имя, а также отчество (если иное не вытекает из закона или национального обычая), гражданство, реквизиты документа, удостоверяющего личность, данные миграционной карты, документа, подтверждающего право иностранного гражданина или лиц без гражданства на пребывание (проживание) в Российской Федерации, адрес места жительства (регистрации) или места пребывания, идентификационный номер налогоплательщика, (при его наличии). Например, по мнению заявителя, в данном случае названное законоположение ограничивает право собственности несоразмерно конституционно защищаемым целям, а потому противоречит статьям 2, 17 (часть 1), 18, 34 (часть 1), 35 (части 1 и 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации[1].

Согласно правовой позиции Конституционного суда РФ право частной собственности не относится к тем права, которые в соответствии со статье 56 (часть 3) Конституции Российской Федерации не подлежат ограничению ни при каких условиях[2].

---

[1] Определение Конституционного суда РФ № 519-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Голубка Сергия Александровича на нарушение его конституционных прав подпунктом 1 пункта 1 статьи 7 Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» от 1 декабря 2005 года. Доступ: http://www.base.consultant.ru (дата обращения: 16.04.2017).

[2] Постановление Конституционного суда РФ № 20-П от 17 декабря 1996 года, Постановление Конституционного суда РФ № 14-П от 12 мая 1998 года, Конституционного суда РФ № 8-П от 14 мая 1999 года, Конституционного суда РФ № 3-П от 24 февраля 2004 года. Доступ: http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=12790 (дата обращения: 16.04.2017).

При этом в соответствии с позицией Конституционного суда РФ как сама возможность ограничений, так и их характер должны определяться законодателем не произвольно, а в соответствии с Конституцией Российской Федерации, в том числе ее статьей 55 (часть 3), устанавливающей, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства [Кудряшова 2006: 38–40].

Как указал Конституционный суд Российской Федерации, положению статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации корреспондируют нормы международного права и международные договоры Российской Федерации, в соответствии с которыми при осуществлении своих прав и свобод человек может подвергаться только тем ограничениям, которые установлены законом и необходимы для обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других лиц, для охраны государственной (национальной) безопасности, территориальной целостности, публичного (общественного) порядка, предотвращения преступления, защиты здоровья или нравственности населения (добрых нравов), удовлетворения справедливых требований морали и общего благосостояния в демократическом обществе[1].

Исходя из этого, Конституционный суд РФ сделал вывод о том, что федеральный законодатель при установлении правового механизма противодействия легализации полученных преступным путем доходов и воспрепятствования финансированию терроризма вправе предусматривать меры, направленные на предупреждение таких деяний и выявление совершающих их физических и юридических лиц, и обязать финансовые учреждения

[1] Пункт 2 статьи 29 Всеобщей декларации прав человека, пункт 3 статьи 12 Международного пакта о гражданских и политических правах, пункт 2 статьи 10 и пункт 2 статьи 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, а также пункт 3 статьи 2 Протокола № 4 к ней. Доступ: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml (дата обращения: 16.04.2017).

и другие организации, осуществляющие операции с денежными средствами, проводить идентификацию своих клиентов.

Таким образом, по мнению Конституционного суда РФ, оспариваемое законоположение служит общественным интересам и направлено на реализацию участниками гражданского оборота взаимных прав и обязанностей, не может рассматриваться как нарушающее конституционное право собственности, гражданско-правовой принцип свободы договора и автономию воли стороны такого договора и тем самым — как противоречащее Конституции Российской Федерации, ее статьям 17 (части 1 и 3), 34 (часть 1), 35 (части 1 и 2) и 55 (часть 3).

Делая такое заключение, Конституционный суд РФ снял с себя ответственность за весьма спорное толкование законодательства РФ в отношении борьбы с незаконным отмыванием [Кудряшова 2013], отказывая в рассмотрении указанной жалобы. По мнению Конституционного суда РФ, никаких неопределенностей в вопросе соответствия Конституции РФ данного законодательства не существует.

Банковская тайна представляет собой специфический вид коммерческой тайны и складывается, во-первых, из тайны самого банка как самостоятельного субъекта хозяйственных отношений и, во-вторых, из совокупности коммерческих тайн клиентов, в которые банк посвящен в силу наличия договорных отношений с ними [Гвирцман 1992: 57].

По мнению О.М. Олейника, проблему банковской тайны необходимо рассматривать исходя из следующих общих положений:

- банковская тайна — один из видов правовых режимов информации с ограниченным доступом;
- можно провести параллель между режимом банковской тайны и режимами религиозной, медицинской, коммерческой, следственной или судебной тайны;
- закон устанавливает специальные правила и процедуры, регулирующие банковскую тайну.

Учитывая характер правоотношений по поводу банковской тайны, можно выделить три вида правоотношений:

- между банком и клиентом,
- между клиентом и правительством и
- между правительством и банком.

Эти отношения регулируются совокупностью норм конституции, законодательных и подзаконных актов [Олейник 1999: 218–219].

С одной стороны, банковская тайна защищает интересы клиента и запрещает доступ третьих лиц к конфиденциальной информации клиента банка. К таким третьим лицам относится в том числе государство в лице государственных органов.

С другой стороны, законодательные и подзаконные нормы закрепляют интересы государства, устанавливая порядок доступа к банковской тайне. Мнение С. Сарбаша о том, что законодательное регулирование доступа государства в лице государственных органов, осуществляющих публичные функции, к конфиденциальной информации частных лиц нуждается в совершенствовании [Сарбаш 1999: 146], является, к сожалению, соответствующим действительности.

В чем же состоит банковская тайна, если статья 26 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» № 395-1 от 2 декабря 1990 года практически полностью посвящена обязанности банков разгласить банковскую тайну государственным органам? Формулировки данной статьи весьма размыты:

«Информация по операциям юридических лиц, граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, и физических лиц предоставляется кредитными организациями в уполномоченный орган, осуществляющий меры по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, в случаях, порядке и объеме, которые предусмотрены федеральным законом № 115-ФЗ»[1].

Не добавляет здесь понимания и приказ Росфинмониторинга № 103 от 8 мая 2009 года, которым утверждены «Рекомендации

[1] Федеральный закон Российской Федерации «О банках и банковской деятельности: Федеральный закон» от 02.12.1990 № 395-1. ст. 26.

по разработке критериев выявления и определению признаков необычных сделок» с изменениями и дополнениями 2013 года.

Таким образом, институт банковской тайны, необходимый для построения правового государства и развитой экономики, пока не получил четкого законодательного регулирования в России.

А сколько существует лиц, незаконно получающих и разглашающих банковскую тайну! Отследить доступ к банковской тайне и ее сохранность практически не представляется возможным. Неоднократно правоохранительные органы выявляли факты распространения конфиденциальной информации о клиентах банков в открытом доступе, например, на DVD дисках, находящихся в свободной продаже на компьютерных рынках. «Каждый из них содержит конфиденциальную информацию, собранную правоохранительными и прочими ведомствами России. Здесь можно найти все: от досье задержаний, личных адресов, номеров паспортов, статистики телефонных звонков и адресных книг до данных банковских счетов, списков контактов, налоговых данных и баз авиаперелетов»[1].

Вследствие утечки информации, касающейся банковской тайны, ценность ее теряется. Это приводит к невосполнимому ущербу для банков и их клиентов. И здесь возникает еще одна проблема: преступления, направленные на незаконное получение информации, не являются имущественными преступлениями. ГК РФ не относит информацию к имуществу. Для привлечения к ответственности за, например, разглашение банковской тайны требуется расширительное толкование ст. 158 УК РФ [Фатьянов 1997: 12]?

Отсюда напрашивается вывод о том, что в законодательстве о банковской тайне больше вопросов, чем ответов. Например: «Кредитная организация, Банк России, организация, осуществляющая функции по обязательному страхованию вкладов, гарантируют тайну об операциях, о счетах и вкладах своих клиентов и корреспондентов. Все служащие кредитной организации обя-

[1] *Кловер Ч.* Золотое дно российского черного рынка данных. — The Financial Times. Великобритания от 25 ноября 2009 г.

заны хранить тайну об операциях, счетах и вкладах ее клиентов и корреспондентов»[1]. А в чем заключается эта гарантия, каковы ее составляющие, какие условия должны при этом выполняться [Фатьянов 1997: 12]?

Между тем институт банковской тайны необходим для эффективного функционирования экономики. В России до сих пор очень высоки рейдерские риски при предоставлении информации, относящейся к банковской тайне, неуполномоченным лицам. Основные рейдерские риски в России состоят отнюдь не в правовой уязвимости активов (что дает умелым агрессорам законные возможности по скупке контрольных пакетов) и не в возможности злоупотребления правом (например, заваливании «жертвы» формально законными, но бесперспективными, раздражающими исками). Напротив, основными рисками являются:

- полностью неправовой отъем собственности (например, по поддельным документам) с опорой на коррумпированных сотрудников всех задействованных государственных органов и судов, получивших доступ к банковской тайне;
- понуждение передать собственность путем давления лично на собственника (как правило, под угрозой уголовного преследования)[2].

Это и является основной причиной применения защитных технологий российскими, украинскими, казахскими и иными бизнесменами: опасение попасть под передел собственности без возможности защиты прав в независимом суде. В развитых странах, прежде всего в США, существуют свои проблемы: главной опасностью считается шанс стать жертвой разорительного иска. Ежегодно в Америке подаются тысячи абсолютно надуманных исков с требованиями на миллиарды долларов: истцы требуют миллионы за якобы дефектные товары, «сексуальные домога-

[1] Федеральный закон Российской Федерации «О банках и банковской деятельности: Федеральный закон» от 02.12.1990 № 395-1 ст. 26.

[2] *Тутыхин В.* Защита от российских рейдерских рисков. — Авторская страница Валерия Тутыхина: Доступ: http://www.vvtlaw.com (дата обращения: 16.04.2017).

тельства», «эмоциональные страдания», «профессиональную халатность». Характерной чертой таких исков является то, что основными ответчиками выступают не лица, имеющие непосредственное отношение к событиям, легшим в основу иска, а состоятельные компании и граждане, хотя бы как-то связанные с ними. Тем самым узаконивается вымогательство «компенсации» по мировому соглашению. Культура в США уже получила название «компенсационной» культуры[1].

По мнению отечественных специалистов, утрата 20% информации, составляющей коммерческую тайну, в 60 случаях из 100 приводит к банкротству фирмы, а потери от действий недобросовестных конкурентов, использующих шпионаж в кредитно-финансовой сфере, составляют сегодня 30% от всего ущерба, который несут банки [Прасолов 2006].

Является ли защита своего имущества от потенциального эффекта таких исков оправданной? Несет ли здесь банковская секретность проблемы для государства, если стремится защищать интересы граждан этого государства? Почему в очередной раз нам приходится противопоставлять интересы отдельного человека и системы, которая состоит из таких отдельных людей?

Конечно, предоставление сведений, составляющих банковскую тайну, органам, ведущим борьбу с коррупцией, легализацией незаконных доходов и другими преступлениями, принято не только в России, но и в международной практике и не считается нарушением банковской тайны [Страунинг, Сальникова 2007: 95–96], но при этом необходимо очертить строгие рамки предоставления данных сведений, доступа к этой информации, ее хранения, использования и неразглашения. В настоящее время все, начиная от мелких чиновников до напрямую заинтересованных лиц, готовы бороться с банковской тайной, но как быть с такими важными правовыми институтами, как презумпция невиновности, неприкосновенность частной жизни и собственности?

---

[1] BBC News. Compensation culture: Who's to blame? 15 November 2000. URL: http://www.news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/1024540.stm (accessed: 16.04.2017).

Защита информации — вопрос, выходящий на первое место по важности. Вопрос, требующий политического решения и законодательного урегулирования. Чем выше уровень защиты информации, сохранности банковской секретности, тем соответственно выше авторитет кредитной организации и круг ее потенциальных клиентов, тем большую пользу банк может принести экономике своего государства, при этом не нарушая законодательства о борьбе с незаконной легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем. Швейцарские банки (даже несмотря на периодически возникающие скандалы) славятся безусловной сохранностью сведений о вкладах и операциях клиентов, что является немаловажным условием обеспечения стабильности их работы, гарантией соблюдения конституционных принципов и одним из условий благосостояния этого европейского государства.

Что касается дальнейшего ограничения конституционных прав граждан, то в России также можно выделить ряд оперативно-розыскных мероприятий, «острых» оперативно-розыскных мероприятий, а также иных мероприятий, значительно лимитирующих такие права:

- обследование жилых помещений;
- контроль почтовых отправлений, телеграфных и иных сообщений;
- прослушивание телефонных переговоров;
- снятие информации с технических каналов связи [Михайлов 2002: 207];
- проверочная закупка;
- оперативное внедрение;
- контролируемая поставка;
- оперативный эксперимент;
- опрос;
- наведение справок;
- сбор образцов для сравнительного исследования;
- наблюдение;
- отождествление личности (оперативное опознание);

- обследование нежилых помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств.

Из конституционных гарантий неприкосновенности частной жизни, личной тайны и недопустимости распространения информации о частной жизни лица без его согласия вытекают как право каждого на сохранение в тайне сведений о его банковских счетах и банковских вкладах и иных сведений, виды и объем которых устанавливаются законом, так и соответствующая обязанность банков, иных кредитных организаций хранить банковскую тайну[1], а равно обязанность государства обеспечивать это право в законодательстве и правоприменении. Тем самым Конституция Российской Федерации определяет основы правового режима и законодательного регулирования банковской тайны как условия свободы экономической деятельности, вытекающей из природы рыночных отношений, и гарантии права граждан на свободное использование своего имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, а также как способа защиты сведений о частной жизни граждан, в том числе об их материальном положении, и защиты личной тайны.

Здесь можно сделать вывод о том, что по смыслу Конституции Российской Федерации институт банковской тайны по своей природе и назначению имеет публично-частный характер и направлен на обеспечение условий для эффективного функционирования банковской системы и гражданского оборота, основанного на свободе его участников; одновременно данный институт гарантирует основные права граждан и защищаемые Конституцией Российской Федерации интересы физических и юридических лиц. Этим должны предопределяться устанавливаемые федеральным законодателем объем и содержание правомочий орга-

[1] Обзор документа от 10 мая 2016 года “Постановление Конституционного Суда РФ от 14 мая 2003 г. N 8-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 14 Федерального закона «О судебных приставах» в связи с запросом Лангепасского городского суда Ханты-Мансийского автономного округа». Доступ: http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/12030881/ (дата обращения: 16.04.2017).

нов государственной власти и их должностных лиц, являющихся носителями публичных функций, в их отношениях с банками, иными кредитными организациями и их клиентами, а также объем и содержание прав и обязанностей клиентов в их отношениях как с банками, иными кредитными организациями, являющимися носителями финансовой информации, так и с органами государственной власти и их должностными лицами, могущими лишь в целях реализации указанных функций пользоваться банковской тайной, затрагивая тем самым частную жизнь и личную тайну граждан.

***

Суммируя практику Конституционного суда РФ по данному вопросу необходимо отметить, что хранение тайны, в том числе банковской и профессиональной, рассматривается Конституционным судом в качестве необходимой конституционной гарантии принципа состязательности судопроизводства, заложенного частью 3 статьи 123 Конституции РФ. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 декабря 2015 года №33-П, Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 мая 2003 года № 8-П, Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 8 ноября 2005 года № 439-О, Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 19 января 2005 года № 10-О призывают к установлению баланса конституционно защищаемых ценностей, чтобы не допускать искажения существа данного права обеспечения гарантий конфиденциальности. При этом, анализируя понятие адвокатской тайны, Конституционный суд приходит к заключению, что не все сведения, которым адвокат и его доверитель желали бы придать конфиденциальный характер, являются адвокатской тайной. Аналогичное положение касается банковской и иного вида тайны.

Расширительное толкование понятия тайны не поддерживается Конституционным судом, поскольку Конституция РФ не защищает режимом тайны сведения, свидетельствующие о совершении правонарушения или преступления. Следовательно, конституционный режим тайны относится исключительно к тем

предметам и документам, которые получены легитимным путем. Наличие признаков преступления дает достаточные основания для выведения информации из режима профессиональной тайны. Орудия преступления, документы и информация, полученные преступным путем, под режим защиты профессиональной информации не попадают и не должны попадать ни с точки зрения юридического толкования российского законодательства, ни с точки зрения здравого смысла. Аналогичной точки зрения придерживается в своей практике и Европейский Суд по правам человека, полагающий, что постановление об обыске должно, насколько это возможно, обеспечивать ограничение его последствий разумными пределами[1].

В унисон с данной практикой Конституционного суда идет и Постановление Конституционного суда от 14 мая 2003 года. Особое мнение судьи А.Л. Кононова Конституционного суда РФ отличает от остальных данное Постановление, однако дальнейшая практика данного суда унифицировала позицию Конституционного суда РФ по вопросу профессиональной, банковской и иного рода тайны.

Из рассмотренного вытекает вывод о необходимости политической воли для совершенствования российского законодательства с целью беспрекословного соблюдения положений Конституции РФ и установления четких рамок баланса между соблюдением конституционных прав личности и пределом затрагивания данных прав при проведении различных контрольных мероприятий со стороны государственных органов.

Список использованной литературы:

1. Волеводз А.Г. 2015. XIII Конгресс ООН по предупреждению преступности и уголовному правосудию: некоторые итоги. — *Библиотека криминалиста. Научный журнал*. № 6 (23). С. 268–282.

[1] Постановление ЕСПЧ от 22 мая 2008 года по делу «Илия Стефанов (Iliya Stefanov) против Болгарии»: Постановление ЕСПЧ от 9 декабря 2004 года по делу «Ван Россем (Van Rossem) против Бельгии».

2. Гвирцман М.В. 1992. Правовое регулирование банковской тайны. — *Деньги и кредит*. №6. С. 57–62.

3. *Законодательный процесс в зарубежных странах: учебник.* Под ред. Ю.И. Лейбо. 2012. М.: МГИМО-Университет. 172 с.

4. Иванов Д.В., Колесникова А.В. 2012. Актуальные вопросы соблюдения государствами международных стандартов в области прав человека. — *Московский журнал международного права*. № 4. С. 3–20.

5. Карпенко К.В. 2013. Юридические фикции и презумпции в конституционном праве России. — *Московский журнал международного права*. № 2. С. 124–144.

6. Кудряшова Е., Голубкова М. 2007. Проблемы возврата активов кредитной организации в процессе банкротства: особые основания недействительности сделок. — *Хозяйство и право*. № 5. С. 68–72.

7. Кудряшова Е.В. 2000. Принцип финансового обеспечения публичного планирования в Российской Федерации. — *Финансовое право*. № 7. С. 11–14.

8. Кудряшова Е.В. 2006. Бюджетная реформа и совершенствование юридической техники бюджетного законодательства**.** — *Государственная власть и местное самоуправление*. № 8. С. 38–40.

9. Кудряшова Е.В. 2013. *Современный механизм правового регулирования государственного планирования (на примере государственного финансового планирования)*. М.: БИБЛИО-ГЛОБУС. 272 с.

10. Маркелова К.А. 2000. *Банковская тайна: правовые аспекты*. Дис… канд. юрид. наук. Саратов. 184 с.

11. Маслова Е.А. 2016. Политика Италии: от экспансионизма к глобальным интересам. — *Научно-аналитический журнал Обозреватель — Observer*. № 7 (318). С. 118–122.

12. Михайлов В.И. 2002. *Противодействие легализации доходов от преступной деятельности.* СПб.: Юрид. центр Пресс. 425 с.

13. Олейник О.М. 1999. *Основы банковского права: курс лекций*. М.: Юристъ. 423 с.

14. *Омбудсман в зарубежных странах: коллективная монография.* Под ред. А.Г. Орлова, Н.А. Славкиной. 2014. М.: МГИМО-Университет. 188 с.

15. Пепппер Д. 1998. *Практическая энциклопедия международного налогового и финансового планирования*. М.: ИНФРА-М. 228 с.

16. Прасолов В. 2006.Сохранение банковской тайны и борьба с легализацией незаконно нажитых капиталов — *Национальная безопасность*. № 1617. Доступ: http://www.psj.ru/search/index.php?rashir=1&q= (дата обращения: 16.04.2016).

17. Сарбаш С.В. 1999. *Договор банковского счета: проблемы доктрины и судебной практики*. М.: Статут. 269 с.

18. Селивановский А.С. 2006a. Банковская тайна: состояние и проблемы. — *Бухгалтерия и банки*. № 8. С. 32–35.

19. Селивановский А.С. 2006b. Банковская тайна: состояние и проблемы. — *Бухгалтерия и банки*. № 9. С. 23–29.

20. Страунинг Э.Л., Сальникова Т.А. 2007. О банковской тайне в условиях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. — *Право и экономика*. № 10. С. 95–96

21. Фатьянов А.А. 1998. Тайна как социальное и правовое явление. Ее виды. — *Государство и право*. № 6. С. 5–14.

22. Шашкова А.В. 1999. Понятие механизма государственного управления. Высшие и центральные органы публичной администрации в Испании. — *Юрист*. № 4. С. 6–12.

22. Шашкова А.В. 2011. *Financial & Legal Aspects of Doing Business in Russia*. М.: ЗАО Издательство «Аспект Пресс». 256 с. (на англ. яз.).

23. Шашкова А.В. 2011. Международные и внутригосударственные аспекты борьбы с коррупцией как частный случай противодействия легализации преступных доходов. — *Право и управление. XXI век*. № 1. С. 16–21.

24. Шашкова А.В. 2013. Отмывание денег и конституционные права. — *Вестник МГИМО-Университета.* №6 (33). С. 190–196.

25. Шашкова А.В. 2014. Значение кодекса корпоративного управления Банка России 2014 г. — *Вестник МГИМО-Университета*. № 4 (37). С. 252–263.

26. Шашкова А.В. 2015. Новый закон о выборах в Италии. — *Сборник научных трудов II Международной научно-практической конференции «Основные проблемы и тенденции развития в современной юриспруденции»*. Волгоград: Инновационный центр развития, образования и науки. С. 25-27.

27. Шохин С.О. 2004. Противодействие легализации доходов, полученных преступным путем: роль Счетной палаты Российской Федерации. — *Банковское право*. № 3. С. 7-11.

28. Elliott M. 2006. Case and Comment. — *Cambridge Law Journal*. Vol. 65. Issue 1. P. 1–51.

References

1. Elliott M. Case and Comment. — *Cambridge Law Journal*. 2006. Vol. 65. Issue 1. P. 1–51.

2. Fat'yanov A.A. Taina kak sotsial'noe i pravovoe yavlenie. Ee vidy [Secrecy as a Social and Legal Phenomenon. Its Forms]. — *State and Law*. 1998. № 6. P. 5–14. (in Russ.).

3. Gvirtsman M.V. Pravovoe regulirovanie bankovskoi tainy. — *Money and Credit*. 1992. №6. P. 57–62. (in Russ.).

4. Ivanov D.V., Kolesnikova A.V. Aktual'nye voprosy soblyudeniya gosudarstvami mezhdunarodnykh standartov v oblasti prav cheloveka [Actual Issues of the States Compliance with the Human Rights International Standards]. — *Moscow Journal of International Law*. 2012. № 4. P. 3–20. (in Russ.).

5. Karpenko K.V. Yuridicheskie fiktsii i prezumptsii v konstitutsionnom prave Rossii [Legal Fictions and Presumptions in Russian Constitutional Law]. — *Moscow Journal of International Law*. 2013. № 2. P. 124–144. (in Russ.).

6. Kudryashova E., Golubkova M. Problemy vozvrata aktivov kreditnoi organizatsii v protsesse bankrotstva: osobye osnovaniya nedeistvitel'nosti sdelok [Problems in Seizing Property during Bankruptcy Procedures]. –*Business and Law*. 2007. № 5. P. 68–72. (in Russ.).

7. Kudryashova E.V. Byudzhetnaya reforma i sovershenstvovanie yuridicheskoi tekhniki byudzhetnogo zakonodatel'stva [The Budget Reform and the Improvement of the Legal Technique of the Budgetary

Legislation]. — *Public Power and Local Governance*. 2006. № 8. S. 38–40. (in Russ.).

8. Kudryashova E.V.. Printsip finansovogo obespecheniya publichnogo planirovaniya v Rossiiskoi Federatsii [The Principle of Financial Provision for Public Planning in the Russian Federation]. — *Financial Law*. 2000. № 7. P. 11–14. (in Russ.).

9. Kulryashova E.V. *Sovremennyi mekhanizm pravovogo regulirovaniya gosudarstvennogo planirovaniya (na primere gosudarstvennogo finansovogo planirovaniya)* [Modern Mechanism of Legal Regulation of Public Planning (The Example of Public Financial Planning)]. Moscow: BIBLIO-GLOBUS. 2013. 272 p. (in Russ.).

10. Markelova K.A. *Bankovskaya taina: pravovye aspekty*. Dis… kand. yurid. nauk [Bank Secrecy: legal aspects. Ph.D. thesis]. Saratov. 2000.184 p. (in Russ.).

11. Maslova E.A. Politika Italii: ot ekspansionizma k global'nym interesam [The Italian Politics: from expansionism to national interests]. — *Observer*. 2016. № 7 (318). P. 118–122. (in Russ.).

12. Mikhailov V.I.. *Protivodeistvie legalizatsii dokhodov ot prestupnoi* deyatel'nosti [Money Laundering Counter Fighting]. St. Petersburg: Yurid. Tsentr Press Publ. 2002. 425 p.

13. Oleinik O.M. *Osnovy bankovskogo prava: kurs lektsii* [The Basics of Banking Law: course of lectures]. Moscow: Yurist" Publ. 1999. 423 p. (in Russ.).

14. *Ombudsman v zarubezhnykh stranakh: kollektivnaya monografiya.* Pod red. A.G. Orlova, N.A. Slavkinoi [Ombudsman in the Foreign Countries: a collective monograph. Ed by A.G. Orlov, N.A. Slavkina]. Moscow: MGIMO-Universitet Publ. 2014. 188 p. (in Russ.).

15. Peppper D. *Prakticheskaya entsiklopediya mezhdunarodnogo nalogovogo i finansovogo planirovaniya* [Practical Encyclopedia of International Tax and Legal Planning]. Moscow: INFRA-M Publ. 1998. 228 p. (in Russ.).

16. Prasolov V. Sokhranenie bankovskoi tainy i bor'ba s legalizatsiei nezakonno nazhitykh kapitalov [Banking Secret Preservance and Money Laundering Fight]. — *National Security*. 2006. № 1617.

URL: http://www.psj.ru/search/index.php?rashir=1&q= (accessed date: 16.04.2016). (in Russ.).

17. Sarbash S.V. 1999. *Dogovor bankovskogo scheta: problemy doktriny i sudebnoi praktiki* [Bank Account Contract: problems of doctrine and court practive]. Moscow: Statut Publ. 1999. 269 p. (in Russ.).

18. Selivanovskij A.S. Bankovskaja tajna: sostojanie i problemy [Bank Secrecy: status and problems]. — *Accounting and Banks*. 2006a. №8. P. 32–35. (in Russ.).

19. Selivanovskij A.S. Bankovskaja tajna: sostojanie i problemy [Bank Secrecy: status and problems]. — *Accounting and Banks*. 2006b. №89. P. 23–29. (in Russ.).

20. Shashkova A.V. 2015. Novyi zakon o vyborakh v Italii [New Electoral Law of Italy]. — *Sbornik nauchnykh trudov II Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii «Osnovnye problemy i tendentsii razvitiya v sovremennoi yurisprudentsii»* [Collection of the Scientific Papers of the Second International Scientific and Practical Conference "The main problems and development trends in modern jurisprudence"]. Volgograd: Innovatsionnyi tsentr razvitiya, obrazovaniya i nauki Publ. 2015. P. 25–27. (in Russ.).

21. Shashkova A.V. *Financial & Legal Aspects of Doing Business in Russia*. Moscow: ZAO Izdatel'stvo «Aspekt Press» Publ. 2011. 256 p.

22. Shashkova A.V. Mezhdunarodnye i vnutrigosudarstvennye aspekty bor'by s korruptsiei kak chastnyi sluchai protivodeistviya legalizatsii prestupnykh dokhodov [International and Domestic Issues of Combating Corruption as a Special Case of Preventing the Laundering Proceeds of Crime]. — *Law and Governance. XIX Century*. № 1. P. 16–21. (in Russ.).

23. Shashkova A.V. Otmyvanie deneg i konstitutsionnye prava [Money Laundering and Constitutional Rights]. — *Bulletin of MGIMO-University*. 2013. №6 (33). P. 190–196. (in Russ.).

24. Shashkova A.V. Ponyatie mekhanizma gosudarstvennogo upravleniya. Vysshie i tsentral'nye organy publichnoi administratsii v Ispanii [The Concept of State Governance Mechanism. Supreme

and Central Bodies of Public Administration in Spain]. — *Lawyer*. 1999. № 4. P. 6–12. (in Russ.).

25. Shashkova A.V. Znachenie kodeksa korporativnogo upravleniya Banka Rossii 2014 g. [The Significance of the Corporate Governance Code of the Bank of Russia Adopted in 2014]. — *Bulletin of MGIMO-University*. 2014. № 4 (37). S. 252–263. (in Russ.).

26. Shokhin S.O. Protivodeistvie legalizatsii dokhodov, poluchennykh prestupnym putem: rol' Schetnoi palaty Rossiiskoi Federatsii [Money Laundering Counter Fighting: the role of the Accounting Chamber]. — *Banking Law*. 2004. № 3. P. 7–11. (in Russ.).

27. Strauning E.L., Sal'nikova T.A. O bankovskoi taine v usloviyakh protivodeistviya legalizatsii (otmyvaniyu) dokhodov, poluchennykh prestupnym putem, i finansirovaniyu terrorizma [About the Banking Secret and the Conditions of Counterfighting Money Laundering and Terrorist Financing]. — *Law and Economics*. 2007. № 10. P. 95–96. (in Russ.).

28. Volevodz A.G. XIII Kongress OON po preduprezhdeniju prestupnosti i ugolovnomu pravosudiju: nekotorye itogi [The 13th United Nations Congress on crime prevention and criminal justice: some results]. — *Criminalist's Library Scientific Journal*. 2015. № 6 (23). P. 268–282. (in Russ.).

29. *Zakonodatel'nyi protsess v zarubezhnykh stranakh: uchebnik*. Pod red. Yu.I. Leibo [Legislative Process in the Foreign Countries: a textbook. Ed. by Yu. I. Leibo]. Moscow: MGIMO-Universitet Publ. 2012. 172 p. (in Russ.).

Научное издание

Научная школа МГИМО

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СРАВНИТЕЛЬНОГО, ЗАРУБЕЖНОГО И РОССИЙСКОГО КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА

Сборник научных трудов

Согласно Федеральному закону РФ от 29.12.2010 № 436-ФЗ
данная продукция не подлежит маркировке

Компьютерная верстка *В.С. Поляничева*
Художественное оформление *К.Г. Шанкин*

Подписано в печать 27.11.2017. Формат 60×84 1/16.
Усл. печ. л. 39,3. Тираж экз. Заказ

Издательство «МГИМО-Университет»
119454, Москва, пр. Вернадского, 76

Отпечатано в отделе оперативной полиграфии
и множительной техники МГИМО МИД России
119454, Москва, пр. Вернадского, 76